

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Sicherheit und Vielfalt
im Quartier

Hemmende und fördernde Rahmenbedingungen für den bezahlbaren Wohnungsbau: Eine Analyse rechtlicher und politischer Aspekte aus wohnungswirtschaftlicher Perspektive

Hannover, 09.10.2020

Die Wohnungswirtschaft
Niedersachsen Bremen



**Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft
in Niedersachsen und Bremen e. V.**

Leibnizufer 19
30169 Hannover

Ansprechpersonen: Annelie Küper, Sarah Leuninger

Tel.: 0511-1265-125

Fax: 0511-1265-111

E-Mail: a.kueper@vdw-online.de

Internet: www.vdw.de

© vdw, Hannover. Alle Rechte vorbehalten.

Inhalt

1 Einleitung	1
2 Stand und Entwicklung des bezahlbaren Wohnens in Deutschland	2
2.1. Im Fokus: Bezahlbares Wohnen in Niedersachsen	4
2.2. Im Fokus: Bezahlbares Wohnen in Bremen	5
3 Bezahlbarer Wohnungsbau: Fördermöglichkeiten des Bundes und der Länder	6
3.1 Systematik wohnungspolitischer Förderinstrumente	6
3.2 Soziale Wohnraumförderung in Niedersachsen	8
3.3 Soziale Wohnraumförderung in Bremen.....	10
3.4 Soziale Wohnraumförderung zwischen Theorie und Praxis.....	10
Exkurs: Kostenbegriffe im Wohnungsbau	12
4 Baulandpolitische Rahmenbedingungen: Bezahlbarer Wohnraum braucht bezahlbaren Boden..	13
4.1 Bundesbaulandpolitik.....	14
4.1.1 Instrumente der Innenentwicklung.....	14
4.1.2 Instrumente der Außenentwicklung	17
4.2 Kommunale Handlungsmöglichkeiten	17
5 Normen und öffentliche Bauvorschriften als Kostentreiber für den Wohnungsbau	20
6 Zeit ist Geld: Hemmende und fördernde Aspekte im wohnungswirtschaftlichen Planungs- und Beratungsprozess	24
6.1 Herausforderungen im Planungsprozess	25
6.2 Maßnahmen zur Optimierung der Planungsprozesse.....	26
7 Fazit	28
Literatur	29

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bestand an Wohnungen mit Mietpreis- oder Belegungsbindung in Deutschland 2002 bis 2017	3
Abbildung 2: Anzahl geförderter Sozialmietwohnungen in Niedersachsen, 2007 bis 2017	4
Abbildung 3: Entwicklung des Preisniveaus für Mehrfamilienhausbauplätze in Euro/m ²	13
Abbildung 4: Entwicklung des Preisniveaus für Mehrfamilienhausbauplätze in Euro/m ²	14
Abbildung 5: Kostenentwicklung für die Herstellung eines m ² Wohnraums vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017	21
Abbildung 6: Entwicklung der Planungs- und Beratungskosten Entwicklung der Planungs- und Beratungskosten im Wohnungsbau im Vergleich zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten von 2000 bis 2014	25

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kostengruppen nach DIN 276 – Kosten im Bauwesen	12
Tabelle 2: Zentrale Kostenbegriffe im Wohnungsbau	12

1 Einleitung

„Bezahlbares Wohnen und Bauen und ein funktionierender Immobilienmarkt sind wesentliche Faktoren für den sozialen Frieden und einen attraktiven Wirtschaftsstandort Deutschland.“ (Deutscher Bundestag 2017a: 68)

Die Suche nach bedarfsgerechtem und zugleich bezahlbarem Wohnraum stellt derzeit viele Menschen in Deutschland vor enorme Herausforderungen. Insbesondere in den städtischen Ballungsräumen übersteigt die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum das entsprechende Angebot deutlich. Die Gründe für den Wohnraummangel sind vielfältig: Der zunehmende Andrang auf die Metropolstädte und hohe Zuwanderungszahlen auf der einen Seite sowie fehlendes Bauland und steigende Baukosten auf der anderen Seite bilden nur eine kleine Auswahl jener Aspekte, die für die angespannte Wohnungsmarktsituation verantwortlich sind.

Die mangelnde Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum hat neben den finanziellen Folgen durch hohe Mietpreise auch unmittelbaren Einfluss auf die Lebensqualität der Betroffenen, wenn Familien auf zu engem Raum leben oder ältere Menschen in ihren Wohnungen verbleiben müssen, obwohl sie eine barrierefreie Umgebung benötigen. Fehlender bezahlbarer Wohnraum belastet dabei nicht nur einkommensschwache Haushalte. Auch bei Mittelschicht-Haushalten jenseits der gesetzlichen Fördergrenzen sorgt die angespannte Wohnungsmarktlage für Verunsicherung und Resignation, da viele zum Bezug geförderter Wohnungen nicht berechtigt sind, freifinanzierte Wohnungen ihre finanziellen Möglichkeiten jedoch oftmals übersteigen. Die Verunsicherung der (Wohn-)Bevölkerung spiegelt sich auch in den Ergebnissen einer repräsentativen Umfrage im Auftrag der Caritas wieder. Für 79 Prozent der über 1.000 befragten Personen stellen hohe Wohnkosten ein erhebliches Armutsrisiko dar; fast zwei Drittel (61 Prozent) betrachten hohe Wohnkosten als eine Bedrohung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt (vgl. Caritas Deutschland 2017: 11). Bezahlbares Wohnen ist also nicht zuletzt auch eine Frage von sozialer Ungleichheit (vgl. hierzu Heyn und Schmandt 2019) und (Existenz-)Sicherheit. Letzteres betont auch Heiner Pott, ehemaliger Direktor des vdw Verbands der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen: „Der wesentliche Punkt ist, dass der Mensch, der eine Heimstätte hat, die er bezahlen kann, sich keine großen Sorgen mehr machen muss. Da geht es um Existenzfragen. Und wo – wenn nicht da – entsteht Unsicherheit?“ (Pott 2018: 4)

Dass Sicherheit aus wohnungspolitischer Perspektive bereits mit der Bezahlbarkeit des Wohnens beginnt und weitaus mehr umfasst als nur kriminalpräventive Maßnahmen im Wohnungsbestand ist die zentrale These des vdw, der im Rahmen des BMBF-geförderten Forschungsprojekts „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“ sicherheitsrelevante Faktoren aus Perspektive der Wohnungswirtschaft untersucht. Ziel des Projektes, das der vdw gemeinsam mit dem Landeskriminalamt Niedersachsen und dem Deutschen Institut für Urbanistik noch bis Ende des Jahres 2020 bearbeitet, ist die Entwicklung übertragbarer, diversitätsorientierter Sicherheitskonzepte zur Förderung sicherer Nachbarschaften, in denen Menschen unterschiedlicher Kulturen, Generationen und sozialer Schichten friedlich zusammenleben können.

Ein wesentliches Teilziel des vdw im Rahmen des Projekts DIVERCITY ist die Aufschlüsselung jener rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die den bezahlbaren Wohnungsbau behindern oder begünstigen. In der Praxis ist die Bereitstellung von bezahlbaren Wohnungen eng verknüpft mit einem komplexen Gefüge aus zahlreichen förderrechtlichen und baulandpolitischen Rahmenbedingungen, bauordnungsrechtlichen Vorschriften und technischen Standards, die Bund, Länder und Kommunen als wohnungspolitische Verantwortungsträger vorgeben und die den bezahlbaren Wohnungsbau – z. B. über den Anstieg der Baukosten – nicht selten erschweren. Auf Grundlage von bestehenden

rechtlichen Regelungen, aktuellen politischen Aktivitäten sowie wohnungswirtschaftlichen Expertisen und wissenschaftlichen Studien soll das vorliegende Arbeitspapier eine strukturierte Zusammenfassung der wichtigsten Einflussfaktoren bieten. Um mit der Analyse auch dort anzusetzen, wo potenzielle Herausforderungen und Chancen tatsächlich auftreten, wurden im November und Dezember 2018 vier themenzentrierte Experteninterviews mit dem Präsidenten des GdW-Bundesverbandes der deutschen Wohnungs- und Immobilienunternehmen Axel Gedaschko sowie mit den Verbandsdirektoren Heiner Pott (vdw Niedersachsen Bremen), Andreas Breitner (VNW) und Alexander Rychter (VdW Rheinland Westfalen) geführt. Ergänzend wurde eine schriftliche Befragung bei den vdw-Mitgliedsunternehmen vorgenommen, um die Inanspruchnahme der Förderprogramme abzufragen und Tendenzen zu ermitteln, inwiefern spezifische baulandpolitische, bauordnungsrechtliche oder planungsbezogene Rahmenbedingungen und Maßnahmen die Bereitstellung bezahlbarer Wohnungen aus Sicht der Wohnungswirtschaft erleichtern oder erschweren.

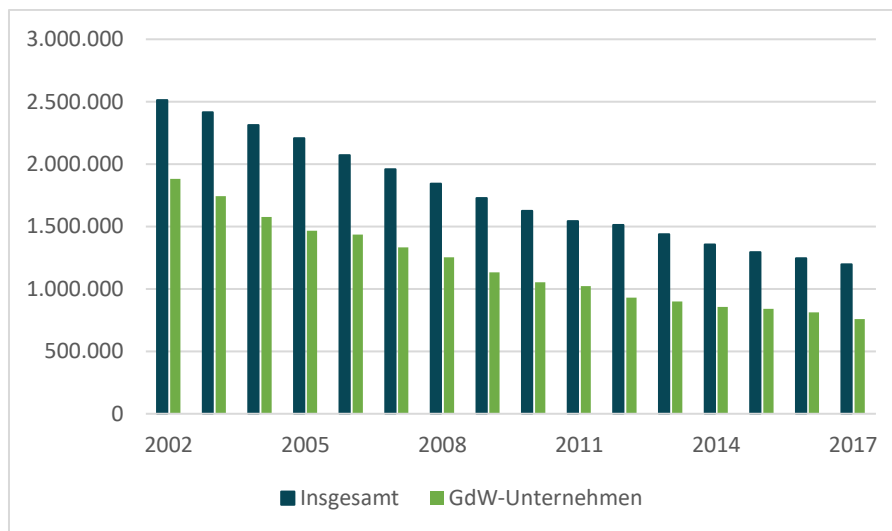
2 Stand und Entwicklung des bezahlbaren Wohnens in Deutschland

Bezahlbarer Wohnraum ist in Deutschland ein rares Gut. 2018 erklärte die Bundesregierung, „die Unterversorgung mit bezahlbarem Wohnraum“, habe sich, „zu einem gesamtstaatlichen Problem entwickelt“ (Deutsche Bundesregierung 2018a: 2). Im Zuge des Wohngipfels 2018 wurde die „Wohnungsfrage“ gar als „zentrale soziale Frage unserer Zeit“ bezeichnet (Deutsche Bundesregierung 2018b: 1). Doch was genau bedeutet eigentlich „bezahlbar“? Angesichts regional sehr unterschiedlicher Wohnungsmärkte und stark variierender Wohn- und Baukosten sind Begriffe wie „bezahlbarer Wohnungsbau“ und „bezahlbare Mieten“ in Deutschland nicht nach absoluten Maßstäben definierbar (vgl. Deutscher Bundestag 2017b: 9). Einen wichtigen Anhaltspunkt zur Einschätzung des bezahlbaren Wohnungsbestandes liefert jedoch die Anzahl der Sozialwohnungen, die bundesweit von kommunalen bzw. öffentlichen Institutionen, Wohnungsgenossenschaften und sonstigen kirchlichen oder privaten Trägern zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Begriff „Sozialwohnung“ werden Wohnungen bezeichnet, deren Bau oder Modernisierung in der Regel über zinsvergünstigte Darlehen aus Mitteln der öffentlichen Haushalte gefördert wurde (zur öffentlichen Wohnraumförderung s. Kap. 3). Als Gegenleistung unterliegen die geförderten Wohnungen für einen festgelegten Zeitraum bestimmten sozialen Bindungen, zum einen hinsichtlich des Kreises der Wohnberechtigten und zum anderen hinsichtlich der Miethöhe (vgl. Deutscher Bundestag 2017b: 19).

Eine bundesweite repräsentative Statistik zu der Anzahl gebundener Mietwohnungen in Deutschland existiert bislang nicht. Als Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE führte die Bundesregierung im Jahr 2016 jedoch eine entsprechende Befragung der Länder durch (vgl. Deutscher Bundestag 2017b). Die Ergebnisse lassen einen kontinuierlichen Rückgang der Sozialwohnungsbestände über die vergangenen 20 Jahre erkennen. Laut Berechnungen, die die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. auf Grundlage der Befragungsergebnisse durchgeführt hat, gab es im Jahr 1990 bundesweit noch rd. 3 Millionen Sozialwohnungen. Seinen Höhepunkt mit insgesamt 600.000 neu errichteten Wohnungen erreichte der soziale Wohnungsbau im Jahr 1995. In Folge sukzessiv auslaufender Belegungsbindungen und sinkender Neubauaktivitäten nimmt der Bestand seit 1990 jedoch um durchschnittlich 65.000 Wohnungen pro Jahr ab, sodass 2017 bundesweit noch 1,24 Millionen Sozialwohnungen gezählt wurden (vgl. Abb. 1). Ausgehend von den Wohnungsbeständen im Jahr 1990 bedeutet dies einen absoluten Rückgang von 1,62 Millionen Wohnungen, was einer prozentualen Abnahme von rund 57 Prozent entspricht. Zwar hat der Bau von Sozialwohnungen mit insgesamt 14.700 Neubauten im Jahr 2015 verglichen mit dem Vorjahr um 17 Prozent zugenommen, eine Umkehr der Schrumpfungstendenz konnte bislang jedoch nicht erreicht werden (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 105 f.).

Aktuelle Zahlen des GdW unterstreichen diesen Trend. Im Jahr 2017 bewirtschafteten die GdW-Unternehmen insgesamt 758.270 Wohnungen mit Mietpreis- oder Belegungsbindung und damit 1,12 Mio. bzw. 60 Prozent weniger als noch im Jahr 2002 (vgl. Abb. 1). Allein zwischen 2016 und 2017 sank der Sozialwohnungsbestand um 54.000 Wohnungen. Demgegenüber stehen lediglich 6.200 Sozialwohnungen, die im Laufe des Jahres 2017 bundesweit neu errichtet wurden, obwohl sich die Zahl der neu gebauten Sozialwohnungen damit im Vergleich zu 2015 nahezu verdoppelt hat (vgl. GdW 2018a: 6).

Abbildung 1: Bestand an Wohnungen mit Mietpreis- oder Belegungsbindung in Deutschland 2002 bis 2017



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis: BAG Wohnungslosenhilfe e. V. 2017: o. S.; GdW 2018b: 13

„Es gibt dringenden Handlungsbedarf. Wir brauchen am Wohnungsmarkt einen Mix aus Sozialwohnungen und bezahlbaren Wohnungen für die Mittelschicht.“, fordert angesichts dieser Entwicklungen GdW-Präsident Axel Gedaschko (GdW 2018a: 6). Um dem kontinuierlich sinkenden Sozialwohnungsbestand entgegenzuwirken und der starken Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum durch die wachsende Zahl einkommensschwacher Haushalte (z. B. Studierende, ältere Menschen, Flüchtlinge) nachzukommen, errechnete das Pestel-Institut im Jahr 2015 bis 2021 einen zusätzlichen jährlichen Neubaubedarf von 80.000 Sozialmietwohnungen und weiteren 60.000 Wohnungen im bezahlbaren Segment (vgl. Günther 2015). Im Einzelnen zeigen sich jedoch erhebliche regionale Disparitäten: So sind viele einkommensschwachen Haushalte in strukturschwächeren Regionen mit Leerständen bereits über den freien Wohnungsmarkt mit preisgünstigem Wohnraum versorgt, während der Bedarf an Sozialwohnungen bzw. bezahlbarem Wohnraum für untere und mittlere Einkommensgruppen in den angespannten Wohnungsmärkten städtischer Ballungsräume besonders hoch ist (vgl. Deutscher Bundestag 2017b: 8). Diese räumliche Ambivalenz bestätigt auch Gedaschko: „Wir haben Regionen, da hat es der Mieter total gut, da kann er sich zwischen 100 Wohnungen entscheiden und die kosten nicht mehr als 4,50 Euro. Und wir haben Regionen, da traut man sich nicht raus aus dem Haus, weil man denkt, das ist gleich schon wieder weitervermietet.“ (Gedaschko 2018: 4)

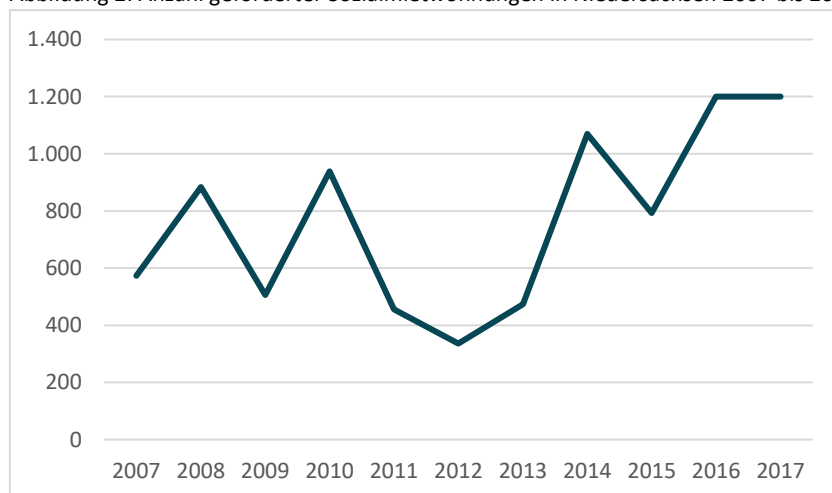
Erste Ansätze des Bundes, um regulierend auf die angespannte Wohnungsmarktsituation einzuwirken, sind bereits erkennbar. Als zentrales Instrument für die Intensivierung des Wohnungsbaus hat die ehemalige Bundesbauministerin Barbara Hendricks im Jahr 2014 zusammen mit den Ländern, den kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft und anderen gesellschaftlichen Akteuren das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ins Leben gerufen. Nach Identifizierung der relevanten Handlungsfelder wurden die Baukostensenkungskommission sowie vier weitere

Arbeitsgruppen eingerichtet, in denen die Bündnispartner gemeinsam Handlungsempfehlungen zur Stärkung des bezahlbaren Wohnungsbaus entworfen haben. Zuletzt wurde im Rahmen des Wohngipfels am 21. September 2018 unter Beteiligung von Ländern, Kommunen sowie Vertretern der Bau- und Immobilienwirtschaft, Gewerkschaften und Verbände eine bundesweite Wohnraumoffensive samt Maßnahmenpaket vereinbart. Erklärtes Ziel der Vereinbarung ist es, künftig insgesamt 1,5 Millionen neue Wohnungen – darunter mehr als 100.000 Sozialwohnungen – in Deutschland zu errichten (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018b: 1 f.). Wenngleich die Bundesregierung bereits einen Großteil der vereinbarten Maßnahmen umgesetzt hat (vgl. hierzu BMI 2019), bleibt der Wohnungsbau bisher deutlich hinter dieser Zielsetzung zurück. So wurden in den ersten drei Quartalen 2019 rd. 2 Prozent weniger Wohnungen genehmigt als im Vorjahreszeitraum (vgl. GdW 2019a: o. S.). „Der Sinkflug bei den Baugenehmigungen ist ein deutliches Alarmsignal für die Zukunft des bezahlbaren Wohnens“, kommentiert GdW-Präsident Gedaschko die Entwicklung der Baugenehmigungszahlen, „von den jährlich notwendigen neuen Wohnungen in Deutschland bleiben wir meilenweit entfernt.“ (GdW 2019a: o. S.).

2.1. Im Fokus: Bezahlbares Wohnen in Niedersachsen

Die Zahl der sozialgebundenen Wohnungen hat in den vergangenen Jahren nicht nur im gesamten Bundesgebiet, sondern auch speziell in Niedersachsen und Bremen drastisch abgenommen. Speziell in Niedersachsen sank die Zahl der Sozialwohnungen zwischen 2012 und 2017 von knapp 97.000 auf 82.500 Wohnungen, von denen sich rd. 50.000 Wohneinheiten in der Stadt bzw. der Region Hannover befinden (vgl. NBank 2019: 17). Damit unterliegen derzeit etwa 5,6 Prozent des Geschosswohnungsbestands in Niedersachsen einer Mietpreis- und Belegungsbindung (vgl. ebd.). Von 2018 bis 2020 werden voraussichtlich nochmals 27.600 Wohnungen aus der Bindung fallen (vgl. ebd.). Ihren niedrigsten Stand innerhalb der vergangenen zehn Jahre erreichte die soziale Wohnraumförderung in Niedersachsen im Jahr 2012 mit lediglich 871 geförderten Wohnungen, in den Jahren 2016 und 2017 wurden jeweils 1.200 neue Sozialmietwohnungen gefördert (vgl. Abb. 2). Damit ist zwar seit 2013 eine Zunahme der geförderten Wohnungen zu erkennen, eine drastische Ausweitung des Sozialwohnungsbaus, die den starken Rückgang der Bestände aufhalten könnte, ist bisher jedoch nicht erkennbar. „Wir haben es mit einem Erosionsprozess zu tun, wo wir eigentlich einen Boom bräuchten.“, kommentiert der ehemalige vdw-Verbandsdirektor Heiner Pott die Entwicklung der Sozialwohnungsbestände in Niedersachsen. „Wir fangen jetzt ganz langsam an, dagegen zu steuern, aber es ist ein langer, langer Weg.“ (Pott 2018: 2)

Abbildung 2: Anzahl geförderter Sozialmietwohnungen in Niedersachsen 2007 bis 2017



Quelle: Eigene Darstellung. Datenbasis: MS 2016; NBank 2017a: 59; NBank 2019: 17

Um den bezahlbaren Wohnungsbau zu stärken, hat sich im Jahr 2018 das Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen zusammengeschlossen. Das Bündnis vereint mehr als 37 Organisationen, Verbände, Kammern, Kommunen und Unternehmen, die gemeinsam mit der Landesregierung Lösungen für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum entwickeln (vgl. MU 2018). Auf Empfehlung des Bündnisses hat die niedersächsische Landesregierung zu Beginn des Jahres 2019 das Ziel formuliert, die Zahl der geförderten Wohnungen zukünftig auf 4.000 Sozialwohnungen pro Jahr zu steigern, sodass bis 2030 etwa 40.000 neue Sozialwohnungen geschaffen werden können (vgl. MU 2019a). Bisher haben jedoch weder die zusätzlichen Haushaltsmittel der Landesregierung noch die neuen Wohnraumförderungsbedingungen (s. Kap. 3.2) zu einem erkennbaren Anstieg des öffentlich geförderten Wohnungsbaus in Niedersachsen geführt. Zwar ist der Geschosswohnungsneubau im Jahr 2019 im Vergleich zum Vorjahr um fast zehn Prozent angestiegen, bezahlbarer Wohnraum für Familien, ältere Menschen, Berufsanfänger und viele andere Haushalte ist jedoch weiterhin knapp. vdw-Verbandsdirektorin Dr. Schmitt sieht vor diesem Hintergrund weiterhin einen erheblichen Mehrbedarf im geförderten Wohnungsbau: „Der Trend im Geschosswohnungsneubau ist erfreulich. Er darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Anteil an öffentlich geförderten und damit preisgünstigen Mietwohnungen weiterhin zu gering ist.“ (vdw 2020a: o. S.). Die Wohnraumförderung habe im Jahr 2019 zwar noch keine Spuren in der Statistik hinterlassen, die vdw-Mitgliedsunternehmen seien jedoch bereit, soziale Verantwortung zu übernehmen und das Angebot an bezahlbarem Wohnraum zu vergrößern. Bis 2022 wollen sie – zusätzlich zu den bereits begonnenen und vom Land geförderten Wohnungen – rd. 8.000 neue Wohneinheiten zwischen Nordsee und Harz errichten; 40 Prozent davon sollen durch das Land Niedersachsen gefördert werden (vgl. vdw 2019a: o. S.).

2.2. Im Fokus: Bezahlbares Wohnen in Bremen

In Bremen ist der Sozialwohnungsbestand im Zeitraum von 2000 bis 2018 von 29.600 auf 6.800 Wohnungen zurückgegangen (vgl. SUBV 2016: 2; SUBV 2019: 63). Als Reaktion auf das Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände, die starken Zuzugsbewegungen insbesondere in die innerstädtischen Gebiete und die damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Wohnraumversorgung hat sich bereits im Jahr 2012 das Bremer Bündnis für Wohnen zusammengeschlossen (vgl. empirica 2016: 1 f.). Ein zentraler Erfolg des Bündnisses ist die Einführung der Bremischen Wohnraumförderungsprogramme (s. Kap. 3.2), durch die der Sozialwohnungsbestand im Jahr 2019 auf 6.900 erhöht werden konnte (vgl. SUBV 2019: 63). Dabei ist anzumerken, dass Bremen in einigen Stadtteilen über mehr preisgünstige Wohnungen verfügt als die Anteile geförderter Wohnungen vermuten lassen. So ist z. B. ein Großteil der 32.000 Wohnungen des Bremer Wohnungsunternehmens GEWOBA nicht belegungsgebunden, die Mieten liegen aber dennoch unterhalb der Mietobergrenzen, die für öffentlich geförderte Wohnungen in Bremen festgelegt wurden (vgl. Kommunalverbund Niedersachsen Bremen e. V.: 71).

Ein zentrales Element der Bremer Wohnraumförderung ist die Sozialwohnungsquote, die 2013 im Rahmen des Bündnisses für die Stadt Bremen beschlossen wurde. Die Quote sieht vor, dass immer dann, wenn in der Stadt Bremen städtische Grundstücke verkauft werden oder wenn neues Baurecht geschaffen wird, mindestens 25 Prozent (seit März 2020: 30 Prozent) der neuen Wohnungen Sozialwohnungen sein müssen (vgl. SUBV 2016: 2; SUBV 2020; empirica 2016: 4). Unter diesen Voraussetzungen wird laut dem aktuellen Monitoring „Wohnen und Bauen“ der Stadt Bremen bis 2023 eine weitere Erhöhung der gebundenen Wohnungszahl auf insgesamt 8.000 Wohnungen angestrebt, sodass nach Auslaufen der Wohnraumförderprogramme im Jahr 2030 rd. 4.800 Sozialwohnungen verbleiben (vgl. SUBV 2019: 63 f.). Um auch zukünftig ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Wohnangebot bereitstellen zu können, erarbeitet die Stadt Bremen unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger aktuell den Stadtentwicklungsplan (STEP) Wohnen Bremen 2030, der als Handlungsleitfaden für die Bremer Wohnungsbaupolitik bis mindestens 2030 dienen soll. Ziel des

Konzepts ist der gemeinsame Entwurf stadtentwicklungspolitischer Instrumente und Maßnahmen, die u. a. ein dauerhaft bezahlbares Wohnen in der Stadt ermöglichen sollen.¹

3 Bezahlbarer Wohnungsbau: Fördermöglichkeiten des Bundes und der Länder

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland tragen Bund, Länder und Gemeinden wohnungspolitische Verantwortung. Ihre Aufgabe ist es, angemessene Rahmenbedingungen für das Funktionieren des Wohnungsmarktes zu gewährleisten und auf diese Weise die Voraussetzungen für eine ausreichende Wohnraumversorgung für sämtliche Bevölkerungsschichten zu schaffen. Zu den zentralen Aufgaben der öffentlichen Hand gehört in diesem Zusammenhang die Bereitstellung geeigneter Instrumente, die sicherstellen, dass auch einkommensschwächere und sozial benachteiligte Haushalte sich mit angemessenem Wohnraum versorgen können (vgl. Deutscher Bundestag 2017b: 2).

3.1 Systematik wohnungspolitischer Förderinstrumente

Hinsichtlich der Systematik wohnungspolitischer Förderinstrumente in Deutschland kann grundsätzlich unterschieden werden zwischen ordnungsrechtlichen Instrumenten (Mietrecht, Kündigungsschutz, Qualitätsanforderungen etc.), welche den rechtlichen Rahmen wohnungswirtschaftlicher Aktivitäten abstecken, sowie leistungspolitischen Instrumenten, mit denen Bund, Länder und Gemeinden fördernd in die Wohnraumversorgung eingreifen. Die Förderung kann entweder indirekt durch Steuervergünstigungen oder direkt durch Finanz- bzw. Haushaltsmittel erfolgen.

Indirekte Förderung

Die indirekte steuerliche Förderung des Wohnungsbaus besteht in Deutschland im Wesentlichen aus steuerlichen Vergünstigungen in Form von Abschreibungserleichterungen. Im Rahmen der linearen Absetzung für Abnutzung (AfA) können Vermieter Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Mietwohngebäudes jährlich mit zwei Prozent steuerlich berücksichtigen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 82). Die Grundlage dieser Abschreibungsquote bildet die Annahme des Gesetzgebers, dass sich moderne Wohnbauten nach 50 Jahren abnutzen, sodass wesentliche Bauteile ersetzt werden müssen (vgl. ARGE 2015: 78). Aus Sicht der Wohnungswirtschaft bildet diese seit 1964 geltende Quote den tatsächlichen Werteverzehr im modernen Wohnungsbau jedoch nicht mehr adäquat ab und führt somit zu einer steuerlichen Benachteiligung von Investitionen in den Wohnungsbau. Als Ursachen für den beschleunigten Werteverzehr bzw. die verkürzte Nutzungsdauer von Neubauten gelten die fortschreitende Digitalisierung sowie die verschärften energetischen Anforderungen, die den Einsatz technisch komplexer und oft kurzlebiger Elemente im Wohnungsbau erforderlich machen. Vor diesem Hintergrund wird seitens der Wohnungswirtschaft eine steuerliche Normalabschreibung in Höhe von drei Prozent als erforderlich erachtet (vgl. GdW 2018a: 6; BMUB 2015a: 134). Das im August 2019 verabschiedete Gesetz zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus (§ 7b EstG) sieht jedoch keine Anhebung der AfA vor, sondern eine zeitlich befristete, steuerliche Sonderabschreibung (Sonder-AfA) für den Mietwohnungsneubau im unteren und mittleren Preissegment, der zusätzlich zur linearen AfA bis zu fünf Prozent jährlich beträgt. Die Sonder-AfA gilt bis zum 31.12.2021 für Neubauvorhaben mit Anschaffungs- und Herstellungskosten bis zu 3.000 Euro/m², sofern die geförderte Immobilie mindestens zehn Jahre lang vermietet wird (vgl. Deutscher Bundestag 2018). Aus Sicht der Wohnungswirtschaft ist die befristete Sonderabschreibung allerdings nicht das passende Mittel, um

¹ Nähere Informationen zum STEP liefert der Online-Dialog, den der Senator für die Bürgerinnen und Bürger Bremens eingerichtet hat: <https://www.step-wohnen.de/informationen#/faq/was-ist-step-wohnen>).

die Wohnungsknappheit zu bewältigen. „Eine befristete Sonderabschreibung wirkt in Zeiten der sowieso schon überhitzten Baukonjunktur als Preistreiber, da die Kapazitäten am Bau weitgehend ausgeschöpft sind“ (GdW 2018h: o. S.), erklärt Ingeborg Esser, Hauptgeschäftsführerin des Spitzenverbandes der Wohnungswirtschaft GdW. Darüber hinaus sei die zeitliche Beschränkung der Steuerregelung ein „fatales Signal an die Baubranche“ (ebd.), langfristig nicht in neue Kapazitäten zu investieren.

Direkte Förderung

Die direkte finanzielle Förderung des Wohnungsbaus kann unterteilt werden in eine sogenannte Objekt- und eine Subjektförderung (vgl. Maennig 2008: 534 f.). Mithilfe der Subjektförderung werden Wohnkosten bezuschusst, um die Wohnungskaufkraft der Haushalte zu stärken. Diese Subjektförderung findet im Wohnungsbereich derzeit vorrangig in Form von Wohngeldzahlungen nach dem Wohngeldgesetz statt sowie durch die Übernahme der angemessenen Kosten der Unterkunft (KdU) im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II), im Alter oder bei Erwerbsminderung (SGB XII) (vgl. GdW 2018c: 1). Im Gegensatz zur Subjektförderung sieht die Objektförderung eine gezielte Subventionierung des bezahlbaren Wohnungsbaus in angespannten Marktsegmenten in Form einer Darlehensförderung mit Tilgungszuschüssen vor. Das zentrale Instrument der Objektförderung bildet in Deutschland die soziale Wohnraumförderung mit der Aufgabe, einkommensschwächere Haushalte mit Wohnraum zu versorgen, sofern das frei zugängliche Angebot an bezahlbaren Wohnungen nicht ausreicht (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 75). In den vergangenen 30 Jahren unterlag die soziale Wohnraumförderung grundlegenden (gesetzlichen) Änderungen. Ihren Höhepunkt erreichte die Förderung zuletzt Ende der 1980er Jahre, als hohe Einkommenssteigerungen, die Zunahme von Haushalten sowie der Zuzug von Aussiedlern sowie Übersiedlern aus den neuen Bundesländern die Wohnungsnachfrage stark ansteigen ließen. Ziel der Wohnraumförderung war es zu dieser Zeit, breite Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu versorgen. Um die dauerhafte Finanzierbarkeit der Förderung zu gewährleisten und Fehlbelegungen zu minimieren, erfolgte in den darauffolgenden Jahren u. a. eine deutliche Anhebung der Einkommensgrenzen sowie – mit zunehmender Entspannung der Wohnungsmärkte um die Jahrhundertwende – eine Fokussierung auf jene Haushalte, die sich aufgrund ihrer finanziellen oder sozialen Situation nicht aus eigener Kraft mit angemessenem Wohnraum versorgen können (vgl. Deutscher Bundestag 2017b: 4 f.). Mit Blick auf die zunehmend unterschiedliche regionale Entwicklung der Wohnungsmarktverhältnisse wurde die soziale Wohnraumförderung im Zuge der Föderalismusreform I ab 2007 außerdem in die alleinige Verantwortung der Länder übertragen. In der Folge haben die Länder eigene Gesetze zur Wohnraumförderung oder entsprechende Teilregelungen erlassen, die den landesspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen, die teilweise aber auch mit einer Reduzierung der Landesmittel für den Bereich der Wohnraumförderung verbunden waren (vgl. Deutscher Bundestag 2017b: 5).

Als Ausgleich für den Wegfall früherer Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gewährte der Bund den Ländern noch bis Ende 2019 Kompensationsmittel aus dem Bundeshaushalt. Diese beliefen sich bis zum Jahr 2015 auf eine Höhe von insgesamt 518,2 Millionen Euro jährlich. Angesichts des zunehmenden Bedarfes an Sozialwohnungen v. a. durch die hohe Zahl von Zuwanderern und Flüchtlingen hat der Bund die bereitgestellten Kompensationsmittel zuletzt jedoch deutlich aufgestockt, sodass den Ländern für die Jahre 2017 und 2018 jeweils 1,5 Mrd. Euro reine Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung standen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 69 f.). Auch für das Jahr 2019 sagte der Bund den Ländern Kompensationsmittel in Höhe von 1,5 Mrd. Euro zu. Eine Zweckbindung dieser Bundesmittel für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung bestand allerdings nur bis Ende 2013. Seit dem 1. Januar 2014 unterliegen die Mittel lediglich einer Bindung an sogenannte „investive Zwecke“ (Art. 143c Abs. 3 Satz 3 GG) mit der Folge, dass einzelne Länder die

Bundesmittel auch für Zwecke außerhalb der Wohnraumförderung verwenden (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018a: 2).

Mit Auslaufen des Jahres 2019 endete nach dem Grundgesetz die Zuständigkeit des Bundes für die Wohnraumförderung, sodass der Bund verfassungsrechtlich nicht mehr befugt gewesen wäre, die Zahlung der Kompensationsmittel an die Länder fortzusetzen. Angesichts der wachsenden Wohnraumnachfrage insbesondere in den Großstädten und erheblichen Wohnungsengpässen im bezahlbaren Segment hat die Bundesregierung im Jahr 2018 jedoch eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Grundgesetzes auf den Weg gebracht, um sich auch in Zukunft finanziell am sozialen Wohnungsbau zu beteiligen (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018a: 2). Die seit April 2019 geltende Gesetzänderung beinhaltet u. a. die Aufnahme des Artikels 104d GG, der es dem Bund langfristig ermöglicht, den Ländern zweckgebundene Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zu gewähren. Konkret stellt der Bund den Ländern – so die Verwaltungsvereinbarung – für das Jahr 2020 insgesamt eine Milliarde Euro Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau zur Verfügung. Auch für die Jahre 2021 bis 2024 sollen jährlich eine Milliarde Euro aus dem Bundeshaushalt bereitgestellt werden (vgl. BMI 2020; vdw 2020b).

3.2 Soziale Wohnraumförderung in Niedersachsen

Die Wohnraumförderung der niedersächsischen Landesregierung setzt verschiedene Schwerpunkte und umfasst neben der Förderung des Mietwohnungsbaus auch die Förderung von Wohneigentum sowie Modernisierungsmaßnahmen. Zur Verwaltung der Fördermittel wurde in Niedersachsen ein Sondervermögen eingerichtet. In diesen Wohnraumförderfonds fließen neben den Zahlungen des Bundes auch die Tilgungsbeträge der Fördernehmer sowie – seit 2016 – die ergänzenden Eigenmittel der niedersächsischen Landesregierung. Für den Zeitraum von 2016 bis 2019 standen dem Land Niedersachsen insgesamt rund 800 Millionen Euro zur Verfügung, um den sozialen Wohnungsbau zu stärken und die angespannte Wohnungsmarktsituation zu entschärfen, darunter 400 Millionen Euro aus dem eigenen Haushalt (vgl. MS 2017). Im Frühjahr 2019 beschloss die Landesregierung, aus dem Haushaltsüberschuss des Jahres 2018 weitere 400 Millionen Euro für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung zu stellen (vgl. MU 2019a). Um neue Investitionsanreize für Wohnungsunternehmen, Genossenschaften sowie private Investoren und Wohnungseigentümer zu schaffen, wurden im Juli 2019 außerdem neue Förderrichtlinien in Kraft gesetzt, die neben höheren Fördersätzen auch die Anhebung der berücksichtigungsfähigen Gesamtkosten sowie höhere Tilgungsnachlässe beinhalten (vgl. MU 2019c).

Speziell im Bereich der allgemeinen Mietwohnraumförderung stellt das Land Niedersachsen Fördermittel für den Neubau, für Aus- und Umbaumaßnahmen sowie für die Erweiterung von Gebäuden bereit. Die Inanspruchnahme der Mietwohnraumförderung erfolgt in Niedersachsen überwiegend durch jene Wohnungsunternehmen, die im vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. organisiert sind (vgl. Deutscher Bundestag 2017b: 48). Gefördert wird grundsätzlich in Form von (zunächst) zinslosen Darlehen. Förderfähig sind gemäß der neuen „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur sozialen Wohnraumförderung“ (Wohnraumförderprogramm 2019) bis zu 75 Prozent der Gesamtkosten eines Bauvorhabens, im begründeten Einzelfall bis zu 85 Prozent. Als zusätzlicher Anreiz für den Mietwohnungsbau wurde zudem ein Tilgungsnachlass in Höhe von 30 Prozent des Darlehensursprungsbetrags eingeführt, den Investoren nach Ablauf des 20. Jahres nach Bezugsfertigkeit erhalten können, sofern sie Mietwohnraum für Haushalte mit geringen Einkommen geschaffen haben. Um den zielgerichteten Einsatz der Förderung sicherzustellen, ist die Gewährung der Fördermittel gem. Nummer 13.1.1 der neuen Wohnraumförderbestimmungen von dem Vorliegen eines örtlichen Wohnraumversorgungskonzeptes abhängig, das den jeweiligen Bedarf an preiswertem Wohnraum belegt. Die zulässige Miete für geförderte Mietwohnungen ist in Abhängigkeit von der

geltenden Mietstufe für die ersten drei Jahre auf 5,60 Euro/m² bis 6,10 Euro/m² festgelegt. Die zugrundeliegende Einkommensgrenze kann gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 DVO-NWoFG jedoch in Einzelfällen überschritten werden – in diesen Fällen, sprich für Haushalte mit mittleren Einkommen, liegt die zulässige Miete zwischen 7,00 Euro/m² und 7,50 Euro/m².

Ein wichtiges Instrument der Mietwohnraumförderung im Hinblick auf die Diversität bzw. soziale Durchmischung von Wohngebieten ist die sogenannte mittelbare Belegung. Diese sieht vor, dass zwischen der zuständigen Stelle (z. B. Kommune, Bundesland) und dem Investor eine Vereinbarung getroffen wird, die es ermöglicht, Mietpreis- und Belegungsbindungen im Neubau auf ungebundene, im Bestand des Investors vorhandene Mietwohnungen zu übertragen. Auf diese Weise können Anreize für den Neubau gesetzt und bezahlbare Mieten im Bestand aufrechterhalten werden. Gleichzeitig kann im Sinne eines aktiven Belegungsmanagements die Entstehung von sozialen Brennpunkten durch eine zu starke Konzentration von Sozialwohnungen verhindert und können stabile Bewohnerstrukturen geschaffen bzw. erhalten werden (vgl. MS 2016b). Das Potential dieses Instruments wird seitens des Landes jedoch bisher nicht in Gänze ausgeschöpft.

Um die steigende Zahl älterer Menschen und auch Menschen mit Behinderungen mit bedarfsgerechtem und bezahlbarem Mietraum versorgen zu können, wird im Rahmen der Mietwohnraumförderung auch der Neubau sowie der altersgerechte bzw. barrierefreie Umbau von Wohnraum für ältere Menschen ab 60 Jahren und Menschen mit Behinderung gefördert. Hierzu zählt auch die Schaffung alternativer Wohnkonzepte in Form von Wohngruppen oder Wohngemeinschaften (z. B. ambulant betreute Demenz-WGs). Das Vorliegen eines Bedarfsnachweises in Form eines Wohnraumversorgungskonzeptes ist für diese Fördervorhaben nicht notwendig. Wohnungen für ältere Menschen müssen gem. Satz 67 WFB stufenlos erreichbar sowie weitestgehend barrierefrei gestaltet sein und möglichst in der Nähe notwendiger Infrastruktureinrichtungen (Ärzte, Einzelhandelsgeschäfte etc.) liegen. Wohnungen für Menschen mit Behinderungen müssen den Anforderungen an barrierefreie Wohnungen gemäß DIN 18040-2 vollständig entsprechen.

Eine kurzfristige Anpassung der niedersächsischen Wohnraumförderung wurde angesichts des starken Zuzugs von Asylsuchenden und Flüchtlingen im Jahr 2016 vorgenommen. Konkret wurde bei der Mietwohnraumförderung eine zeitlich flexible Vornutzung für Flüchtlinge eingeführt. Neu erbaute Mietwohnungen können demnach für die Dauer von bis zu zehn Jahren nach Bezugsfertigkeit für die Unterbringung von Flüchtlingen genutzt und für diese Zwecke an die dafür zuständigen kommunalen Gebietskörperschaften vermietet werden. Um Asylbewerberinnen und Asylbewerber den Zugang zum geförderten Wohnungsbestand zu ermöglichen, wurden ferner die Vorschriften für den Bezug des erforderlichen Wohnberechtigungsscheins flexibler gestaltet. Seit Anfang 2016 konnten Flüchtlinge mit einer „positiven Bleibeperspektive“ Wohnberechtigungsscheine erhalten und somit in bestimmten Fällen bereits während des Asylverfahrens in geförderten Sozialwohnungen untergebracht werden (vgl. MS 2016a). Mit Inkrafttreten der neuen Förderrichtlinien im Juni 2019 endete die Vornutzungsregelung.

Mit den zusätzlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln und den neuen Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung will die Landesregierung neue Rahmenbedingungen schaffen, die es ermöglichen sollen, die Zielsetzung von 40.000 neuen Sozialwohnungen bis zum Jahr 2030 (vgl. Kap. 2.1) zu erreichen. Nachdem die neuen Regelungen im Jahr 2019 noch keine erkennbare Wirkung auf den geförderten Wohnungsbau erzielt haben, planen die kommunalen Wohnungsunternehmen für den Zeitraum bis 2022, Förderanträge für mindestens 2.700 Wohneinheiten zu stellen, seitens der Genossenschaften werden es voraussichtlich 500 sein. Dies ergab eine Umfrage, die der vdw im Jahr 2019 unter seinen 155 niedersächsischen Mitgliedsunternehmen durchgeführt hat. Nach Einschätzung von vdw-Verbandsdirektorin Dr. Schmitt könnte die Inanspruchnahme der Förderung allerdings noch

gesteigert werden, wenn die Förderbedingungen und die Förderpraxis weiter verbessert werden: „Um zu noch besseren Ergebnissen zu kommen, müssen einzelne Regelungen etwa beim Tilgungsnachlass und der mittelbaren Belegung nachgeschärft werden. Dazu sind wir mit Bauminister Olaf Lies im Gespräch.“ (vdw 2019a: o. S.).

3.3 Soziale Wohnraumförderung in Bremen

Als Reaktion auf den angespannten Wohnungsmarkt und den veränderten Wohnraumbedarf in Bremen wurde im Jahr 2010 die gesamtstädtische „Wohnungsbaukonzeption“ als Teilstrategie und integrativer Bestandteil des Leitbilds der Stadtentwicklung bis 2020 veröffentlicht. Um die in der Wohnungsbaukonzeption festgelegten wohnungspolitischen Ziele zu erreichen und den geförderten bzw. bezahlbaren Wohnungsbau auszuweiten, hat der Senat unter Beteiligung des Bremer Bündnisses für Wohnen in den Jahren 2012, 2015 und 2016 insgesamt drei Wohnraumförderungsprogramme mit einem Darlehensvolumen von je 40 Millionen Euro beschlossen. Angesichts des anhaltenden Zuzugs von Flüchtlingen wurde das dritte Wohnraumförderungsprogramm im Jahr 2017 um weitere 40 Millionen Euro aufgestockt (vgl. SUBV 2018b: 4). Ein viertes Wohnraumförderungsprogramm mit einem Volumen von 90 Millionen Euro befindet sich derzeit in Vorbereitung und soll bis zum 3. Quartal 2020 vorliegen (vgl. SUBV 2020). Die Vergabe der Wohnraumfördermittel erfolgt zentral durch das Land Bremen. Dabei werden die Bedarfe der beiden Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven unterschiedlich berücksichtigt. Angelehnt an die Einwohnerzahlen und die entsprechenden Wohnraumbedarfe werden die Wohnraumfördermittel zu ca. 80 Prozent in der Stadt Bremen und zu ca. 20 Prozent in Bremerhaven eingesetzt (vgl. SUBV 2016: 3).

Inhalt der sozialen Wohnraumförderung in Bremen sind der Neubau und die Modernisierung von Mietwohnungen in Gebäuden mit mehr als zwei Wohnungen. Die Förderung erfolgt jeweils in Form von zinsverbilligten Darlehen in Höhe von bis zu 95.000 Euro pro Wohneinheit für Neubauten bzw. bis zu 40.000 Euro pro Wohneinheit für Modernisierungen; insgesamt können höchstens bis zu 80 Prozent der Gesamtkosten finanziert werden (vgl. BAB 2018a; BAB 2018b). Die zulässigen Höchstmieten für geförderte Mietwohnungen richten sich jeweils nach dem energetischen Standard und liegen im Neubau zwischen 6,10 Euro/m² (KfW 70-Standard) und 7,00 Euro/m² (Passivhausstandard). Die zulässigen Höchstmieten in der Modernisierungsförderung liegen bei 5,60 Euro/m² bzw. 6,00 Euro/m² bei Erreichen des nächstbesseren KfW-Standards. Einzugsberechtigt sind jeweils ausschließlich Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen, deren Einkommen die in § 9 Abs. 2 WoFG festgelegten Einkommensgrenzen um nicht mehr als 60 Prozent überschreiten (vgl. SUBV 2018b: 6). Auch in Bremen ist es nach § 31 WoFG und § 6 BremWOBindG jedoch grundsätzlich möglich, Miet- und Belegungsbindungen mittelbar, also nicht an dem neu gebauten bzw. modernisierten Bauvorhaben zu erfüllen, sondern an äquivalenten Ersatzwohnungen (vgl. SUBV 2016: 10 f.). Die Dauer der Belegungsbindung betrug bisher 20 Jahre. Laut Beschluss des Bremer Senats im März 2020 soll die Bindungsdauer im Rahmen des vierten Wohnraumförderungsprogramms jedoch auf mind. 30 Jahre verlängert werden. Flankierend dazu sollen auch bereits bestehende Bindungen in Abstimmung mit den Eigentümern nach ihrem Auslaufen verlängert werden (vgl. SUBV 2020).

3.4 Soziale Wohnraumförderung zwischen Theorie und Praxis

Die Praxis zeigt, dass höhere Fördersummen und gezielte Förderprogramme vielfach nicht ausreichen, um den sozialen Wohnungsbau für die Wohnungswirtschaft rentabel zu machen. Gründe hierfür sind vor allem die stetig steigenden Baukosten (s. Kap. 3-5) sowie die teils strengen Vorgaben seitens der Fördermittelgeber, die die Rentabilität der Förderprogramme gefährden, sodass die private Finanzierung bedingt durch das nach wie vor niedrige Zinsniveau häufig die attraktivere und auskömmlichere Variante ist. Aus der Praxis berichtet VNW-Direktor Breitner: „In Hamburg ist es heute schon Usus – selbst wenn Sie zu 100 Prozent geförderten Wohnungsbau schaffen – dass Sie einen Bach

renaturieren müssen, eine Lichtzeichenanlage übernehmen, einen Kindergarten bauen und am liebsten noch eine Polizeistation und die Bushaltestelle neu machen. Und das alles am Ende noch bezahlbar vermieten.“ (Breitner 2018: 1) Viele Unternehmen, so Breitner, scheuen auch den bürokratischen Aufwand, den die Inanspruchnahme der Fördermittel mit sich bringt: „Sie [die soziale Wohnraumförderung, Anm. d. Verf.] ist ja auch noch beschwerlich, weil man sich über viele Jahre bindet, auch kontrolliert wird und einen hohen bürokratischen Aufwand betreiben muss. Da winken manche unserer Mitgliedsunternehmen ab und sagen, „Nö, das machen wir gar nicht.““ (Breitner 2018: 2) Diesen Eindruck bestätigt auch die Befragung der Mitgliedsunternehmen, die der vdW im Rahmen des Projekts DIVERCITY durchgeführt hat. Von den befragten Unternehmen gaben lediglich vier an, dass die Mietwohnraumförderung rentabel für das Unternehmen gewesen sei. Demgegenüber stehen fünf Unternehmen, bei denen sich die Inanspruchnahme der Mietwohnraumförderung als nicht rentabel erwiesen hat. Als Grund für die fehlende Wirtschaftlichkeit werden vor allem die geringen Mietpreise in Verbindung mit den steigenden Baukosten angeführt sowie – auch hier – der hohe Verwaltungsaufwand bei der Antragstellung, der mit der Förderung einhergeht. Ein weiterer genannter Aspekt ist auch das Stigma als „sozialer Brennpunkt“, das vielen, vor allem älteren Wohnanlagen des sozialen Wohnungsbaus anhaftet. Ein entsprechendes Stigmatisierungsrisiko sehen viele Unternehmen auch für Neubauprojekte, was eine sozial durchmischte Belegung vielfach erschwert, soziale Probleme begünstigt und den sozialen Wohnungsbau für Unternehmen zusätzlich unattraktiv macht.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass es auch bei Mittelschichts-Haushalten, die aufgrund ihres höheren Einkommens nicht zum Bezug geförderter Wohnungen berechtigt sind, Schwierigkeiten gibt, sich am freien Wohnungsmarkt mit bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Die Stadt Bremen plant vor diesem Hintergrund, die Bremer Wohnungsunternehmen GEWOBA, STÄWOG und BREBAU bei der Umsetzung von Pilotprojekten des mittleren Segments zu unterstützen und darauf aufbauend Regularien zu entwickeln, wie die Schaffung bezahlbarer Wohnungen oberhalb der Sozialwohnungsmiete seitens der Stadt Bremen umgesetzt werden kann (vgl. SUBV 2020).

Exkurs: Kostenbegriffe im Wohnungsbau

Neben den abschmelzenden Sozialwohnungsbeständen tragen insbesondere die steigenden Baukosten maßgeblich zu den derzeitigen Angebotsengpässen bei der Wohnraumversorgung bei. Bei der Errichtung eines (Wohn-)Gebäudes fallen neben den Kosten für das Gebäude selbst zahlreiche weitere Kosten u. a. für den Grundstückserwerb und die Gestaltung der Außenanlagen an. Die Gesamtkosten für ein Gebäude gliedern sich gemäß der DIN 276 in acht verschiedene Kostengruppen (vgl. Tab. 1). Für ein besseres Verständnis der nachfolgenden Kapitel werden in Tab. 2 die fünf wichtigsten Kostenbegriffe im Wohnungsbau erläutert, die auf der Gruppierung der Kosten nach DIN 276 aufbauen.

Tabelle 1: Kostengruppen nach DIN 276 – Kosten im Bauwesen

100	Grundstück
200	Vorbereitende Maßnahmen
300	Bauwerk – Baukonstruktionen
400	Bauwerk – Technische Anlagen
500	Außenanlagen und Freiflächen
600	Ausstattung und Kunstwerke
700	Baunebenkosten
800	Finanzierung

Quelle: DIN 2018

Tabelle 2: Zentrale Kostenbegriffe im Wohnungsbau

Kostenbegriff	Erläuterung	Kostengruppen nach DIN 276
Gestehungskosten (Gesamt-/ Investitionskosten)	Gesamtheit aller für den Bau erforderlichen Aufwendungen inkl. der Kosten für den Grunderwerb sowie der Geldbeschaffungs- und Finanzierungskosten.	100 bis 800
Bauwerkskosten (Herstellungskosten)	Summe der Kosten für sämtliche Bauleistungen, die für die reine Errichtung eines Gebäudes erforderlich sind (u. a. Aufwendungen für Baukonstruktion und technische Anlagen).	300 und 400
Herstellungskosten (Errichtungskosten)	Summe aller Aufwendungen zur gebrauchsfähigen Errichtung eines Gebäudes (u. a. Bauwerkskosten, Ausstattungskosten, Herrichtung und Erschließung, Außenanlagen, Gebühren, Planungs- und Beratungshonorare). Aufwendungen für das Baugrundstück sind nicht enthalten.	Kostengruppen 200 bis 600 + teilw. 700
Baunebenkosten	Sämtliche Kosten, die neben den Bauwerkskosten u. a. für die Planung und Beratung, für Gutachten, Abnahmen, Gebühren und Finanzierung in Bezug auf das Bauvorhaben entstehen.	700

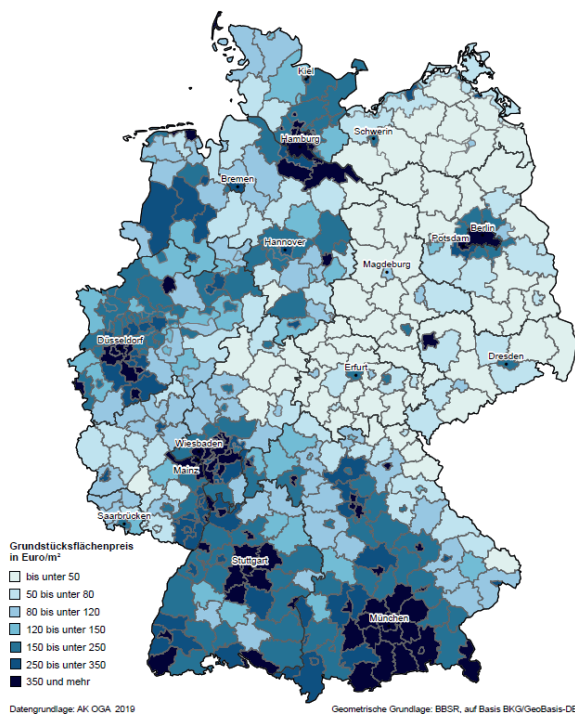
Quelle: Eigene Darstellung nach ARGE 2015: 97 f.

4 Baulandpolitische Rahmenbedingungen: Bezahlbarer Wohnraum braucht bezahlbaren Boden

Ausreichend verfügbares Wohnbauland zu vertretbaren Preisen ist eine entscheidende Stellschraube für mehr bezahlbaren Wohnungsbau. Die Verfügbarkeit von Bauland ist jedoch insbesondere in Metropolen und Metropolregionen ein zentraler Engpassfaktor für den Wohnungsneubau, der stark ansteigende Baulandpreise verursacht, die Baukosten in die Höhe treibt und auf diese Weise die Realisierung von preiswerten Wohnungen maßgeblich einschränkt (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 55; ARGE 2018: 22). Je weniger bebaubare Grundstücke es gibt, desto stärker steigen die Grundstückspreise. Insgesamt variiert das Preisniveau für Bauland in Deutschland jedoch erheblich (vgl. Abb. 3). Insbesondere in den sieben größten Großstädten Deutschlands herrschen mit erheblichem Abstand sehr hohe Preise vor. Die höchsten Preise werden in den Städten München (3.000 Euro/m²), Düsseldorf (1.400 Euro/m²) und Stuttgart (1.310 Euro/m²) erreicht (vgl. AK OGA 2019: 169).

Abbildung 3: Entwicklung des Preisniveaus für Mehrfamilienhausbauplätze in Euro/m²

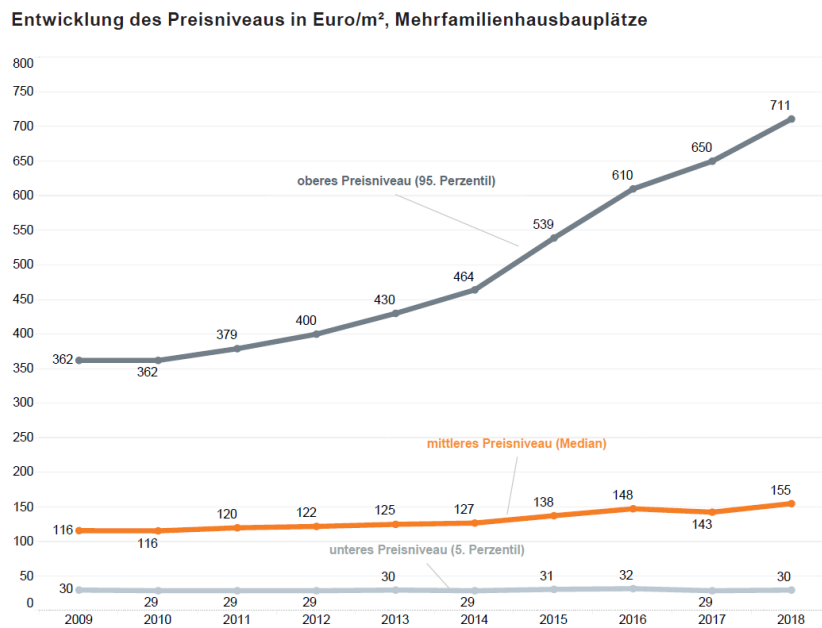
Preisniveau für Mehrfamilienhausbauplätze
(auf Subkreisebene, 2018)



Quelle: AK OGA 2019: 170

Aktuelle Auswertungen zur Bodenpreisentwicklung zeigen, dass die Bodenpreise für Mehrfamilienhausbauplätze in Regionen mit ohnehin hohem Preisniveau deutlich stärker ansteigen als in Regionen mit niedrigem Preisniveau (vgl. Abb. 4). Zwischen 2009 und 2018 beträgt der Anstieg in den hochpreisigen Regionen rd. 96 Prozent. Dahingegen sind die Preissteigerungen im mittleren Preissegment mit 33,6 Prozent vergleichsweise moderat. Im unteren Preissegment stagnieren die Bodenpreise für den Mehrfamilienhausbau seit 2009 bei durchschnittlich 30 Euro/m² (vgl. AG OGA 2019: 168).

Abbildung 4: Entwicklung des Preisniveaus für Mehrfamilienhausbauplätze in Euro/m²



Quelle: AK OGA 2019: 168

Eine Dämpfung der Baulandpreise kann allein über Mengeneffekte, also durch eine vermehrte Bereitstellung von verfügbarem Bauland erreicht werden (vgl. BMUB 2016: 6). Vor diesem Hintergrund gewinnen die Baulandpolitik des Bundes und – gerade in den wachsenden Städten – die kommunale Bodenpolitik wieder stark an Bedeutung. Der Einsatz und die sinnvolle Verknüpfung von verschiedenen boden- und baulandpolitischen Instrumenten kann nicht nur Bauflächen mobilisieren und Baulandpreise mindern, sondern auch einen wesentlichen Beitrag für mehr bezahlbaren Wohnraum leisten.

4.1 Bundesbaulandpolitik

Eine wesentliche Herausforderung für die Baulandmobilisierung in deutschen Städten liegt in dem Spannungsverhältnis, das derzeit zwischen der Notwendigkeit zusätzlicher Bauflächen und der angestrebten Flächenbegrenzung der Bundesregierung besteht. So hat sich der Bund im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zum Ziel gesetzt, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke von aktuell 66 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 79). Um zu vermeiden, dass neue Baugebiete „auf der grünen Wiese“ realisiert werden und die Erreichung des sogenannten „30-ha-Ziels“ behindern, wurde im Jahr 2013 das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ verabschiedet, wonach die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll.

4.1.1 Instrumente der Innenentwicklung

Der Begriff der Innenentwicklung beschreibt eine Form der Bauleitplanung, die vorwiegend auf die innerörtliche Entwicklung und Erneuerung ausgerichtet ist (vgl. Hageböling 2013: 99). Entsprechende Maßnahmen umfassen u. a. die Wiedernutzung innenliegender Brachflächen, die Verringerung des Gebäudeleerstands oder die Ausnutzung von Baulücken und anderen Nachverdichtungsmöglichkeiten (z. B. Anbau, Umwandlung von Nichtwohnimmobilien, Dachgeschossausbau). Um die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für den Wohnungsbau zu unterstützen, hat die Bundesregierung in der Vergangenheit verschiedene Maßnahmen auf den Weg gebracht.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme

Mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB – oft bezeichnet als das „schärfste Schwert“ (BMUB 2016: 83) des Städtebaurechts – hat der Bund den Kommunen bereits 1971 ein wesentliches Instrument für eine flächenhafte Baulandmobilisierung an die Hand gegeben (vgl. BMUB 2016: 19). Das Gesetz gewährt den Kommunen ein hoheitliches Ankaufsrecht, das es ihnen ermöglicht, die Grundstücke nicht verkaufswilliger Eigentümer zu mobilisieren. Da die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme stark in das Eigentumsrecht eingreift, darf das Instrument laut Gesetzgeber nur dann angewandt werden, wenn die Maßnahme dem Allgemeinwohl dient und von besonderer Notwendigkeit für die Entwicklung der betreffenden Kommune ist, etwa bei einem erhöhten Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten oder zur Wiedernutzung von Brachflächen. Das städtebauliche Vorhaben muss darüber hinaus den Charakter einer Gesamtmaßnahme haben, die darauf angelegt ist, dass für einen großen, exakt abgegrenzten Bereich (z. B. ein gesamter Ortsteil) und über einen längeren Zeitraum mehrere aufeinander abgestimmte Einzelmaßnahmen durchgeführt werden (vgl. BMUB 2016: 19 f.). Eine wesentliche Schwäche der städtischen Entwicklungsmaßnahme liegt aus Sicht der Wohnungswirtschaft in der fehlenden Möglichkeit, auch kleinere, räumlich getrennt liegende Flächenpotenziale zu mobilisieren (vgl. BMUB 2016: 82).

Innenentwicklungsmanagement

Wenngleich in den vergangenen Jahren bereits ein erheblicher Teil des städtischen Wohnungsneubaus im Rahmen der Innenentwicklung verwirklicht wurde (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 69), ist die Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung weiterhin mit Schwierigkeiten behaftet. So setzt die Aktivierung von Baulücken und Brachflächen nicht nur umfangreiche Kenntnisse der Innenentwicklungspotenziale und der Instrumente zu deren Mobilisierung voraus, sondern auch personelle Kapazitäten und eine aktive Ansprache von Grundstückseigentümern und Investoren. Die kommunale Praxis zeigt jedoch, dass häufig sowohl Knowhow als auch personelle Ressourcen fehlen, um ein aktives Flächenmanagement zu realisieren und vorhandene Flächenpotenziale zeitnah zu mobilisieren. Vor diesem Hintergrund unterstützt das BBSR seit 2017 acht Modellvorhaben bei der Etablierung eines qualifizierten Innenentwicklungsmanagements. Ziel des Forschungsvorhabens ist es, Impulse für betroffene Kommunen zu geben und übertragbare, alltagstaugliche Lösungen zu finden, wie vorhandene Flächenpotenziale mit Hilfe eines Innenentwicklungsmanagers erfolgreich aktiviert werden können (vgl. BMUB 2016: 81). Um die Kommunen stärker bei der Baulandaktivierung und der Sicherung des bezahlbaren Wohnens zu unterstützen, hat der Bund zudem die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ ins Leben gerufen. Auch die Expertenkommission spricht sich in ihren Empfehlungen für ein aktives Innenentwicklungsmanagement in den Kommunen aus, das Grundstückseigentümer und Investoren auf Grundlage von Brachflächenkatastern, Wohnraumkonzepten etc. umfassend berät und auf diese Weise die Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale ermöglicht (vgl. Deutscher Verband 2019: 29 ff.).

Beschleunigte B-Plan-Verfahren

Um die Baulandmobilisierung zu beschleunigen, wurde im Rahmen der BauGB-Novelle 2007 mit § 13a BauGB die Möglichkeit geschaffen, Bebauungspläne für Maßnahmen der Innenentwicklung bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen im beschleunigten Verfahren aufzustellen. Mit der letzten Planungsrechtsnovelle 2016/2017 wurde – zunächst befristet bis Ende 2019 – zusätzlich § 13b BauGB eingeführt, wonach auch Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren einbezogen werden können, sofern die Bebauungspläne eine Grundfläche von 10.000 m² nicht überschreiten und sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Angesichts der angespannten Wohnungsmarktlage besteht seitens der Wohnungswirtschaft die Forderung, den Anwendungsbereich auf zehn Jahre zu erweitern. Für eine stärkere Baulandmobilisierung und mehr Praxistauglichkeit hat der GdW außerdem

angeregt, die zulässige Grundfläche in § 13b BauGB analog zu § 13a BauGB auf bis zu 70.000 m² zu erhöhen und auch sogenannte Außenbereichsinseln – also Flächen, die zwar im Innenbereich liegen, für die aber noch keine Bebauungspläne vorliegen – in § 13a BauGB zu integrieren (vgl. GdW 2019b: 3). Nach Beschluss der Bauministerkonferenz im September 2018 wurde die Nutzung des § 13b BauGB in der ersten Jahreshälfte 2019 evaluiert, um weitere rechtliche Instrumente daraus abzuleiten (vgl. Deutscher Bundestag 2019a).

Neue Gebietskategorie: Urbane Gebiete

Zur weiteren Stärkung der Innenentwicklung wurde im Zuge der 2017 verabschiedeten Bauplanungsrechtsnovelle in § 6 der Baunutzungsverordnung-E (BauNVO-E) die neue Gebietskategorie Urbane Gebiete (MU) eingeführt, die höhere Baudichten und eine flexiblere Nutzungsmischung von Einzelhandel, Wohnungsbau und Gewerbebetrieben ermöglicht (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 69). Mit der neuen Regelung soll die Planung in verdichteten Bereichen erleichtert und den Kommunen ein Instrument an die Hand gegeben, mit dem sie insbesondere ihre innerstädtischen Potenziale ausnutzen und lebendige, urbane Wohngebiete schaffen können. (vgl. GdW 2018d: 1 f.).²

Grundsteuer

Zuletzt kann der Bund auch steuerrechtliche Instrumente für die Mobilisierung von Bauland einsetzen. Im Zuge einer umfassenden Grundsteuerreform hat der Bund jüngst die Einführung der Grundsteuer C beschlossen, um Städten und Gemeinden die Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke zu erleichtern (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018c: 107). Kommunen erhalten damit die Möglichkeit, auf baureife, unbebaute Grundstücke einen eigenen, höheren Steuersatz zu erheben. Durch die größere Steuerlast soll Bodenspekulationen entgegengewirkt werden, indem z. B. nicht bauwillige Bodeneigentümer dazu angehalten werden, sich entweder doch zu einer Bebauung zu entschließen oder das Baugrundstück dem Verkauf zuzuführen (vgl. Deutscher Bundestag 2017c: 5). Das wesentliche Ziel der Grundsteuerreform ist darüber hinaus die Schaffung einer neuen Bemessungsgrundlage. Der Beschluss von Bund und Ländern sieht dahingehend vor, dass die Grundsteuer zukünftig anhand realistischer Grundstückswerte ermittelt werden soll, die sich aus den Bodenrichtwerten sowie aus der Wohnfläche, der durchschnittlichen Nettokaltmiete und dem Baujahr ergeben (vgl. BMF 2019). Die Wohnungswirtschaft sieht in diesem wertorientierten Verfahren jedoch eine wesentliche Gefahr für das bezahlbare Wohnen: „Damit ziehen weitere dunkle Wolken für das bezahlbare Wohnen auf“, kommentiert GdW-Präsident Gedaschko die Eckpunkte des Bundes zur Grundsteuerreform (GdW 2019c). Demnach berge die Berücksichtigung von Bodenwerten bei der Grundsteuerberechnung die Gefahr massiver Grundsteuererhöhungen gerade in den Ballungsräumen. In der Folge könne es insbesondere bei preiswert vermieteten Wohnungen in sonst teuren Lagen zu starken Kostensteigerungen und einer verstärkten sozialen Entmischung kommen. Die Wohnungswirtschaft hatte im Zuge der Diskussionen um die Grundsteuerreform aus diesem Grund ein „reines Flächenverfahren“ gefordert, das ausschließlich auf Grundstücks- und Gebäudeflächen abstellt (vgl. GdW 2019c, vdw 2019b: 1). Im Zusammenhang mit der neuen Berechnungsgrundlage steht derzeit auch die Abschaffung der Umlagefähigkeit der Grundsteuer über die Betriebskosten zur Diskussion, um die Mieter zu entlasten (vgl. BT-Drs. 434/19). Die soziale Wohnungswirtschaft setzt sich unterdessen vehement für die Beibehaltung der Umlagefähigkeit ein, da eine Abschaffung das einvernehmliche Ziel, bezahlbares Wohnen für Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen zu gewährleisten, maßgeblich gefährde (vgl. vdw 2019c: 1). vdw-Verbandsdirektorin Dr. Schmitt warnt: „Das würde die Investitionsfähigkeit unserer Mitgliedsunternehmen dramatisch schwächen und geplante Modernisierungsprojekte sowie soziale Leistungen gefährden.“ (vdw 2019b: 1)

² für eine ausführliche Darstellung der kontroversen Diskussion rund um die Einführung der Gebietskategorie „Urbane Gebiete“, s. Baumgart 2019

Grunderwerbssteuer

Eine Belastung für den bezahlbaren Wohnungsbau stellt auch der Anstieg der Grunderwerbssteuer dar, die anlässlich des Erwerbs einer Immobilie anfällt. Für die Höhe der Ländersteuer galt bis zum Jahr 2006 eine bundesweite Bemessungsgrundlage von 3,5 Prozent. Seit September 2006 haben die Länder gemäß Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG die Möglichkeit, den Grunderwerbsteuersatz selbst festzulegen, was in vielen Ländern deutliche Erhöhungen zur Folge hatte (vgl. BMUB 2015b: 25). Speziell in Niedersachsen und Bremen stieg der Steuersatz jeweils auf 5 Prozent; in vielen weiteren Bundesländern, darunter auch Schleswig-Holstein, Thüringen und Nordrhein-Westfalen, wurde der Steuersatz sogar auf 6,5 Prozent angehoben. Um den preistreibenden Charakter der Grunderwerbssteuer einzudämmen, fordern sowohl das Bündnis für bezahlbares Wohnen als auch die Wohnungswirtschaft eine Wiederabsenkung der Grunderwerbsteuersätze auf maximal 3,5 Prozent (vgl. BMUB 2015b: 25; GdW 2018e: 9). Eine diesbezügliche Änderung der Grunderwerbsteuerpolitik der Länder ist jedoch bisher nicht erkennbar.

4.1.2 Instrumente der Außenentwicklung

Die Nachverdichtung und Nutzung bestehender Baulandreserven im Zuge der Innenentwicklung ist insbesondere in den Großstädten vielfach nicht mehr ausreichend, um der steigenden Wohnraumnachfrage nachzukommen. Insbesondere in Ballungsräumen wie München oder Frankfurt stößt die innerstädtische Baulandmobilisierung zunehmend an ihre Grenzen (vgl. Müller 2017: 1). Vor diesem Hintergrund haben Bund und Länder vereinzelt auch jenseits der Innenentwicklung Maßnahmen zur Baulandmobilisierung geschaffen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 79). Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), die es den Kommunen und kommunalen Unternehmen im Rahmen der sogenannten Erstzugriffsoption seit 2012 ermöglicht, Konversionsgrundstücke³ unmittelbar, also ohne vorheriges Bieterverfahren, zum gutachterlich ermittelten Verkehrswert zu erwerben. Ergänzend dazu trat zum 01.01.2015 die sogenannte Verbilligungsrichtlinie (VerbR) der BImA in Kraft, wonach Kommunen und kommunale Unternehmen Konversionsgrundstücke sowie weitere entbehrliche Grundstücke unterhalb des gutachterlich ermittelten Verkehrswertes erwerben können, sofern sie die Grundstücke speziell für den sozialen Wohnungsbau, die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden oder sonstige öffentliche Aufgaben nutzen; grundsätzlich sind dabei Kaufpreisabschläge von bis zu 80 Prozent des Kaufpreises möglich. Die Richtlinie gilt zunächst noch bis zum Ende des Haushaltsjahres 2020 (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 68). Mit Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2018 trat eine neue bzw. angepasste Verbilligungsrichtlinie (VerbR 2018) in Kraft. Diese enthält über den verbilligten Erwerb hinaus auch eine Weiterveräußerungsmöglichkeit, die es Kommunen ermöglicht, die erworbenen Liegenschaften unter Weitergabe der Verbilligung an private Dritte (z. B. Wohnungsbauinvestoren) zu veräußern, sofern die Weitergabe der Erfüllung öffentlicher Aufgaben bzw. des Verbilligungszwecks dient.

4.2 Kommunale Handlungsmöglichkeiten

Während der Bund die Baulandaktivierung im Wesentlichen über die Gestaltung der baulandpolitischen Rahmenbedingungen steuert, liegt die tatsächliche Bereitstellung von Bauland zur Schaffung preisgünstigen Wohnraums vorrangig in der Pflicht der Kommunen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 79). Zu diesem Zweck stehen ihnen verschiedene Wege offen, die jeweils einen unterschiedlichen Grad an Einflussmöglichkeiten auf das Preisniveau zulassen.

³ Grundstücke, die unmittelbar aus militärischer Vornutzung stammen und zu militärischen Zwecken genutzt wurden

Angebotsplanung

Als „klassisches“ Instrument zur Baulandvergabe gilt die sogenannte reine Angebotsplanung (auch: B-Planverfahren), bei dem die Kommune durch die Aufstellung eines Bebauungsplans Baurecht schafft. Ein Bebauungsplan gemäß § 8 ff. BauGB dient als verbindlicher Bauleitplan für die städtebauliche Entwicklung und setzt für grundstücksscharf abgegrenzte Teile des Stadtgebiets rechtsverbindlich fest, wie die einzelnen Grundstücke bebaut und genutzt werden können. Neben den rechtlichen Festsetzungen hinsichtlich der baulichen Nutzung von Flächen im Stadtgebiet beschränken sich die Kommunen bei der reinen Angebotsplanung darauf, die für die Bebauung erforderlichen Erschließungsanlagen (z. B. Straßen) herzustellen und ggf. ökologische Ausgleichsmaßnahmen vorzunehmen (vgl. BMUB 2015a: 50). Die Realisierung der Bauvorhaben ist indes den planungsbegünstigten Grundstückseigentümern bzw. Investoren überlassen, denen das Baurecht für die betreffenden Grundstücke obliegt. Angesichts der begrenzten Steuerungsmöglichkeiten der Kommune kann es jedoch dazu kommen, dass ein von der Kommune aufgestellter Bebauungsplan nicht oder nur in Teilen umgesetzt wird. Hinzu kommt, dass die Aufstellung eines Bebauungsplans aufgrund der gesetzlich vorgegebenen Verfahrensschritte durchschnittlich etwa drei Jahre dauert. Die Bauleitplanung allein ermöglicht somit weder eine hinreichende Steuerung zur Schaffung von preisgünstigem Wohnraum noch eine schnelle Baulandmobilisierung, weswegen sie zur Anwendung im Sinne einer aktiven Liegenschaftspolitik nicht empfohlen und in größeren Städten mit angespannten Wohnungsmärkten kaum noch angewandt wird (vgl. BMUB 2015a: 15 f.)

Städtebauliche Verträge

Um private Grundstücke zu mobilisieren und die Umsetzung ihrer wohnungs- und sozialpolitischen Ziele sicherzustellen, können die Kommunen ergänzend zum Bebauungsplan städtebauliche Verträge gemäß § 11 BauGB abschließen. Bei diesem kooperativen Baulandmodell erfolgt der Erwerb bzw. die Baureifmachung der betreffenden Flächen durch die Eigentümer bzw. Investoren. Bei der Kommune verbleibt in diesem Fall lediglich die Verpflichtung, Planungsrecht zu schaffen (vgl. BMUB 2015a: 50 f.). Der städtebauliche Vertrag enthält zum einen Vereinbarungen über die Leistungen und Kosten, die durch den Grundstückseigentümer erbracht bzw. getragen werden müssen (z. B. Planungs- und Erschließungskosten, naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen) und zum anderen konkrete Bedingungen, die bei der Grundstücksentwicklung zu erfüllen sind. So kann der abgeschlossene Vertrag z. B. die verbilligte Abgabe der erschlossenen Flächen an die Kommune zur Verwendung für den sozialen Wohnungsbau beinhalten oder die Verpflichtung des privaten Eigentümers, selbst einen bestimmten Anteil an Sozialwohnungen anzubieten (vgl. BMUB 2016: 20).

Grundstücksankauf

Einen größeren Einfluss auf die Baulandmobilisierung hat die Kommune, wenn sie selbst die Rolle der Grundstückseigentümerin innehat. Um Kommunen einen effektiven Zugriff auf die erforderlichen Flächen zu eröffnen und ihnen die Umsetzung ihrer städtebaulichen Ziele – etwa die Realisierung bezahlbaren Wohnraums – zu erleichtern, können sie bei Vorliegen eines Kaufvertrages ein Vorkaufsrecht nach §§ 24-28 BauGB ausüben. Das allgemeine Vorkaufsrecht gilt u. a. für unbebaute Grundstücke, die gemäß Bauleitplanung vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können oder für unbebaute Flächen im Außenbereich, sofern diese nach dem Flächennutzungsplan als Wohnbaufläche oder Wohngebiet vorgesehen sind (vgl. BMUB 2016: 11). Das Vorkaufsrecht darf nur dann ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt, es muss also ein öffentliches Interesse vorliegen, welches das Vorkaufsrecht erforderlich macht. Bei nicht verkaufswilligen Eigentümern können Kommunen von ihrem hoheitlichen Ankaufsrecht im Zuge einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB Gebrauch machen (s. Kap. 4.1.1). An dieses Instrument legt der Gesetzgeber jedoch deutlich höhere Maßstäbe, da die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme stark in das Eigentumsrecht eingreift (vgl. BMUB 2016: 12). Der

Grundstückserwerb durch die Kommune kann auch privatrechtlich erfolgen, entweder durch den Ankauf im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik für eine spätere Entwicklung oder durch einen vorhabenbezogenen Zwischenerwerb zeitnah zu entwickelnder Flächen (vgl. BMUB 2016: 12). Beim vorhabenbezogenen Zwischenerwerb kauft die Kommune – die freiwillige Veräußerung der Eigentümer vorausgesetzt – die zu entwickelnden Grundstücke auf und übernimmt selbst die Planung, Bodenordnung und Erschließung (vgl. BMUB 2016: 17).

Als eine erfolgreiche und vielfach empfohlene Methode zur Finanzierung einer aktiven und nachhaltigen Bodenpolitik sowie zur Beseitigung von Engpässen im Bereich des bezahlbaren Wohnens gilt zuletzt auch der Aufbau von revolvingierenden Bodenfonds. Hierbei handelt es sich um einen zweckgebundenen Sonderposten im kommunalen Haushalt, der für den Ankauf, die Entwicklung und den Verkauf von Grundstücken verwendet wird. Die Erlöse aus dem Verkauf der baureifen Grundstücke fließen dem Fonds zu. Auf diese Weise werden die Kosten für den Grunderwerb und die Baureifmachung über den Fonds refinanziert. Die Ertragsüberschüsse werden wiederum zweckgebunden für den Erwerb neuer Flächen eingesetzt (vgl. BMUB 2016: 33).

Grundstücksvergabe

Beim Wiederverkauf der erschlossenen Grundstücke hat die Kommune als Eigentümerin verschiedene Möglichkeiten, auf die Realisierung von preisgünstigem bzw. gefördertem Wohnraum hinzuwirken. So kann die Kommune unter Umständen auf eine Grundstücksvergabe zum Höchstpreis (sog. Bieter- bzw. Höchstpreisverfahren) verzichten und einen eigenen Kriterienkatalog z. B. mit Sozialwohnungsquoten oder spezifischen Anforderungen hinsichtlich der Mietpreise und Zielgruppen aufstellen. Das Grundstück wird sodann an jene Interessenten vergeben, die das geeignetste Konzept zur Verwirklichung der jeweiligen Ziele vorlegen (vgl. BMUB 2016: 18). Dieses sogenannte Konzeptausschreibungsverfahren hat sich in den Kommunen und Ländern als Instrument zunehmend etabliert (vgl. BMUB 2016: 12). Eine weitere Möglichkeit zur Durchsetzung der kommunalen Ziele besteht in der zielgruppenspezifischen Direktvergabe. Dabei werden Grundstücke zu einem Festpreis an ausgewählte Käufer veräußert und konkrete Auflagen zur Grundstücksentwicklung, z. B. zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, vereinbart (vgl. BMUB 2016: 15). Zur Sicherung ihrer Einflussmöglichkeiten kann die Kommune auch die Vergabe von Erbbaurechten nutzen. In diesem Fall bleibt die Kommune Eigentümerin und überträgt den erbbauberechtigten Investoren für einen vereinbarten Zeitraum das Recht, gegen Zahlung eines regelmäßigen Erbbauzinses ein Bauwerk auf dem betreffenden Grundstück zu errichten und zu unterhalten. Über den Erbbaurechtsvertrag kann die Kommune nicht nur die zeitliche Dauer des Erbbaurechts, sondern z. B. auch die Nutzungsart des betreffenden Grundstücks festschreiben, um bestimmte Zielgruppen und Segmente mit Wohnraum zu versorgen (vgl. BMUB 2016: 18). Hohe Erbbauzinsen sowie der Heimfall des Grundstücks – also der Übergang des Baurechtes auf die Kommune als ursprüngliche Rechtsinhaberin nach Ablauf der Vertragsdauer – machen dieses Modell aus Sicht der Wohnungswirtschaft in finanzieller Hinsicht allerdings wenig attraktiv (vgl. BMUB 2016: 18). Um die Attraktivität des Erbbaurechts zu steigern, empfiehlt der GdW daher u. a. eine Orientierung des Erbbauzinses an den Bedingungen des allgemeinen Kapitalmarktes (und nicht an den Entwicklungen des Grundstückmarktes) sowie eine Entschädigung bei Heimfall in Höhe von 100 Prozent des Gebäudesachwertes (statt max. 75 Prozent) (vgl. GdW 2019b: 5).

Durch die (kombinierte) Anwendung der vorgestellten Partialmodelle kann es der Kommune gelingen, sowohl die Baulandentwicklung als auch die tatsächliche Bebauung der Grundstücke wirksam zu beeinflussen (vgl. BMUB 2016: 16). Welche Mengeneffekte durch die Anwendung der Modelle jeweils erzielt werden können, ist bisher nicht empirisch untersucht. Trotz fehlender wissenschaftlicher Erkenntnisse besteht jedoch Konsens darüber, dass die aufgeführten Modelle – bis auf die reine

Angebotsplanung – für eine aktive Baulandpolitik grundsätzlich relevant und geeignet sind (vgl. BMUB 2016: 20).

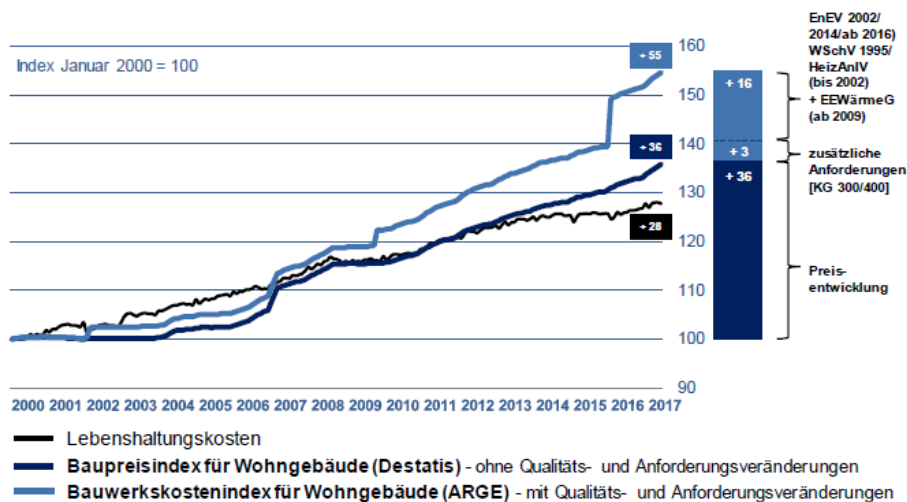
5 Normen und öffentliche Bauvorschriften als Kostentreiber für den Wohnungsbau

Regelungen für nachhaltiges, klimaneutrales und sicheres Bauen sind zweifellos notwendig. Zusätzlich zu dem allgemeinen Anstieg der Bau- und Baulandpreise tragen die gestiegenen Qualitätsansprüche und die damit verbundene Vervielfältigung von Normen und Bauvorschriften in den letzten Jahren jedoch maßgeblich dazu bei, dass sich Bauen und Wohnen zunehmend verteuern (vgl. ARGE 2015: 91). So gibt es neben strengeren bauordnungsrechtlichen Standards u. a. in den Bereichen Barrierefreiheit und Brandschutz mittlerweile rund 3.750 baurelevante Normen (DIN, EN, ISO) – knapp 20 Prozent mehr als noch vor zehn Jahren (vgl. Deutscher Bundestag 2019b: 2). Durch die Überlagerung teils widersprüchlicher Vorgaben ergeben sich vielfach technische Zwickmühlen, die Sonderkonstruktionen erfordern und Mehrkosten verursachen oder durch nicht normgemäße Ausführungen gelöst werden müssen (vgl. Bündnis für bezahlbares Wohnen in NS 2018d, 2018e). Betroffene Anwenderkreise beklagen zudem, dass viele Standards über das erforderliche Maß hinausgehen und in der Praxis nicht wirtschaftlich umsetzbar sind, da sie zwar dem aktuellen Forschungsstand, nicht aber dem aktuellen Stand der Technik entsprechen (vgl. BMUB 2015a: 80 f.). Gerade im sozialen Wohnungsbau müssen Verbesserungen in Qualität oder Sicherheit jedoch wirtschaftlich tragbar sein und sich am Wohnungsmarkt refinanzieren lassen (vgl. BMUB 2015a: 55). Konkret konnten im Rahmen der Befragung, die der vdw im Rahmen des Projektes DIVERCITY bei seinen Mitgliedsunternehmen durchgeführt hat, folgende Aspekte als zentrale Baukostentreiber identifiziert werden:

Energetischen Anforderungen

Die Bundesregierung hat sich mit dem Energiekonzept von 2010 das Ziel gesetzt, den Wärmebedarf von Gebäuden bis 2020 um 20 Prozent zu senken und bis 2050 einen nahezu klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen (vgl. Deutscher Bundestag 2017a: 86). Die Erreichung dieses Ziels soll durch die Umsetzung des Energieeinspargesetzes (EnEG), der Energieeinsparverordnung (EnEV) und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG 2009) sichergestellt werden. Um die gesetzlich vorgegebenen Zielwerte und technischen Anforderungen einhalten zu können, sind Bauherren jedoch vielfach auf die Verwendung spezifischer – und oft teurer – Baustoffe, Bauprodukte und komplexer technischer Anlagen angewiesen. Berechnungen der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. zeigen in diesem Zusammenhang, dass der Anstieg der Bauwerkskosten zwischen 2000 und 2017 zu knapp 30 Prozent (16 Prozentpunkte) auf verschärfte energetische Standards zurückzuführen ist (vgl. Abb. 5).

Abbildung 5: Kostenentwicklung für die Herstellung eines m² Wohnraums vom Jahr 2000 bis zum 2. Quartal 2017



Quelle: ARGE 2018: 8

Auch im Bestand stellt die Umsetzung höherer energetischer Standards ein Hemmnis für den bezahlbaren Wohnungsbau dar (vgl. GdW 2018f: 8). Zwar weisen Gebäude mit hohen energetischen Standards grundsätzlich geringere Energieverbräuche auf, insbesondere bei ambitionierten energetischen Standards steht das Einsparpotenzial jedoch nicht im Verhältnis zu den hierfür notwendigen Investitionskosten (vgl. ARGE 2018: 12 f.). Für die Mieter sind energetische Maßnahmen zudem oft mit höheren Warmmieten verbunden, da die Ersparnisse bei den warmen Betriebskosten i. d. R. nicht ausreichen, um die Erhöhung der Kaltmiete auszugleichen, die zur Refinanzierung der Investitionen benötigt wird (vgl. GdW 2018f: 8). Um den Kostenauftrieb für die Mietpreise zu mindern, die Anwendung des Energiesparrechts zu erleichtern und die Anforderungen der EU-Gebäuderichtlinie umzusetzen, hat der Bund zum 1. Januar 2019 (für öffentliche Gebäude) bzw. zum 1. Januar 2021 (für alle Gebäude) eine Zusammenführung von EnEV, EnEG und EEWärmeG in einem Gebäudeenergiegesetz (GEG) beschlossen (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018c: 112).

Einstellplatzpflicht

Stellplatzanforderungen sind ein nicht zu unterschätzender Kostenfaktor im Wohnungsneubau. Für die Erstellung von Einstellplätzen fallen in Abhängigkeit von den standortbezogenen Rahmenbedingungen (Baugrundverhältnisse, Altlastenbeseitigung, Verkehrserschließung etc.) Kosten in sehr unterschiedlicher Höhe an. Grundsätzlich gilt, dass die Baukosten pro Stellplatz bei kleineren Wohnanlagen mit geringer Stellplatzanzahl besonders hoch sind (vgl. BBSR 2015: 37). Gerade bei Wohnbauvorhaben in innerstädtischen Lagen können die erforderlichen Stellplätze außerdem oftmals nur in Form von (kostenintensiven) Tiefgaragen realisiert werden, welche die Baukosten und damit verbunden auch die Mieten deutlich in die Höhe treiben (vgl. BMUB 2015a: 87). Einschlägigen Studien setzen für einen ebenerdigen Stellplatz Baukosten von durchschnittlich rd. 2.000-3.000 Euro pro Wohneinheit an (vgl. BBSR 2017: 16). Die Baukosten für einen Stellplatz in einer Tiefgarage unter einem typischen Mietwohngebäude (12 Wohneinheiten à 73 m² Wohnfläche) belaufen sich unterdessen auf rund 18.200 Euro pro Wohneinheit, was einem Anteil von 9,3 Prozent an den Gesamtbaukosten entspricht (vgl. BBSR 2015a: 40). Laut Studien, die auf den Erfahrungswerten realisierter Projekte beruhen (z. B. in Metropolregionen), können für den Bau einer Tiefgarage jedoch noch deutlich höhere Errichtungskosten zwischen 25.000 und 72.000 Euro pro Wohneinheit entstehen (vgl. BBSR 2017: 16).

Der Stellplatzbau fällt grundsätzlich in die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer, die die Stellplatzbaupflichten entweder in ihren Landesbauordnungen festlegen (z. B. Niedersachsen) oder die Festlegung in die Verantwortung der Kommunen übertragen (z. B. Bremen). Eine Ausnahme bildet das Land Berlin, das die Stellplatzbaupflicht bereits 1997 abgeschafft hat. Speziell in Niedersachsen sieht

die Gesetzgebung vor, dass für bauliche Anlagen, die einen Zu- und Abgangsverkehr mit Kraftfahrzeugen erwarten lassen, eine dem Verkehr entsprechende Anzahl an Stellplätzen hergestellt werden muss. Der Richtwert liegt dabei bei 1 bis 2 Stellplätzen je Wohnung bei Einfamilienhäusern und bei 0,5 bis 2 Stellplätzen je Wohnung bei Mehrfamilienhäusern und sonstigen Gebäuden mit Wohnungen. Sofern der Mehrbedarf an Stellplätzen durch Nutzungsänderungen, Teilungen, Aufstockungen oder den An- bzw. Ausbau von Dachgeschossen ausgelöst wurde, kann gem. § 47 Abs. 2 NBauO bei Wohnbauvorhaben auf die Herstellung zusätzlicher Stellplätze verzichtet werden. Diese Regelung greift allerdings nur dann, wenn der Bauherr nachweisen kann, dass die Realisierung der Einstellplätze auf dem Baugrundstück nicht oder nur unter außergewöhnlichen Schwierigkeiten erfolgen kann (vgl. BBSR 2015a: 7-13).

Brandschutz

Damit Versicherungen im Falle eines Gebäudebrandes für den entstandenen Schaden aufkommen, müssen in dem betroffenen Gebäude sämtliche Vorgaben des Gesetzgebers zum Brandschutz erfüllt sein (vgl. BMUB 2015a: 91). Die gesetzliche Grundlage für den baulichen Brandschutz bilden die Bauordnungen der Länder mit Vorgaben u. a. zu Rettungswegen und Grundstückszufahrten, zur technischen Gebäudeausrüstung oder zum Brandverhalten von Baustoffen und Wänden. Die Konkretisierung der bauordnungsrechtlichen Anforderungen erfolgt jeweils über spezifische Normen, die in den technischen Baubestimmungen der Länder aufgelistet sind. Grundsätzlich müssen gemäß den Landesbauordnungen für jedes Bauvorhaben vorhabenspezifische Brandschutznachweise bzw. -konzepte erstellt werden. Bei der brandschutztechnischen Beurteilung eröffnen sich jedoch große Ermessensspielräume, sodass die Anforderungen in Abhängigkeit von der zuständigen Bauaufsichtsbehörde stark variieren können und bereits bei einfachen Bauvorhaben regelmäßig Fachplaner zur Beurteilung eingeschaltet werden, die zusätzliche Kosten verursachen (vgl. BMUB 2015a: 91). Hinzu kommt, dass Brandschutzanforderungen der örtlichen Feuerwehren (z. B. Verfügbarkeit eines zweiten baulichen Rettungsweges) die öffentlich-rechtlichen Regelungen oftmals verschärfen und die Baukosten zusätzlich erhöhen (vgl. BMUB 2015a: 125). Von den brandschutzbedingten Mehrkosten sind nicht nur Neubauvorhaben, sondern insbesondere auch Umbaumaßnahmen im Bestand betroffen: Beispielsweise müssen bei einem Dachgeschossausbau sämtliche Wohnungseingangstüren mit Obentürschließern versehen werden, was einen Austausch sämtlicher Türen erfordert und somit erhebliche Kosten mit sich bringt (vgl. Bündnis für bezahlbares Wohnen in NS 2018e: 4).

Natur- und Bodenschutz

Verschärfte Anforderungen an den Natur- und Bodenschutz können die Erschließungskosten bei Neubauvorhaben auf das Zwei- bis Dreifache des ortsüblichen Wertes ansteigen lassen. Laut Erschließungsträgern verursachen insbesondere gestiegene Anforderungen an den Immissionsschutz sowie an die Menge und Qualität von Grün- bzw. ökologischen Ausgleichsflächen zusätzliche Kosten; auch langwierige Umsiedelungen von Tieren sind längst keine Ausnahme mehr. Im Bereich des Bodenschutzes sind es v. a. strengere Auflagen für die Wiederverwendung von Boden, die ein aufwändiges Bodenmanagement von den Bauunternehmern erfordern und hohe Kosten für das Deponieren immer größerer Bodenmengen verursachen. Um sicherzustellen, dass sämtliche Gesetze, Richtlinien, Vorschriften und Normen eingehalten werden, schreiben die zuständigen Behörden und Verbände seit einigen Jahren außerdem den Einsatz einer Umweltbaubegleitung vor, durch deren Beanspruchung weitere Kosten entstehen (vgl. BMUB 2015a: 92 f.).

Denkmalschutz

Auch die Nutzung denkmalgeschützter Gebäude kann zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum geeignet sein. Insgesamt stehen rund drei Prozent des Gebäudebestandes in Deutschland unter Denkmalschutz. Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit den unter Schutz stehenden Gebäuden

regeln die Denkmalschutzgesetze der Länder (vgl. BSBK 2017: 32). Die hohen und wenig flexiblen Anforderungen des Denkmalschutzes sind jedoch vielfach eine große Hürde, da sie die Kosten einer eventuell notwendigen Umgestaltung oder Sanierung in die Höhe treiben. Das Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen kritisiert in diesem Zusammenhang vor allem überzogene und praxisferne Anforderungen (z. B. die Rekonstruktion einer nicht mehr vorhandenen, bereits mehrfach überformten Fassade), die eine sinnvolle Nachnutzung und den damit verbundenen Bestandserhalt der betreffenden Gebäude häufig verhindern. Hinzu kommt, dass viele historische Gestaltungsweisen wie Holzbalkendecken oder Holztreppe nicht dem heutigen Baurecht (hier: Brandschutz) entsprechen, sodass meist aufwändige Modernisierungsvoruntersuchungen sowie Planungs- und Genehmigungserfordernisse notwendig sind, bevor spezifische (Um-)Baumaßnahmen vorgenommen werden können (vgl. Bündnis für bezahlbares Wohnen in NS 2018b: 17).

Barrierefreiheit

Angesichts des demografischen Wandels und der damit verbundenen Zunahme älterer und körperlich eingeschränkter Personen gehören der barrierearme bzw. -freie Wohnungsneubau und die Reduktion von Barrieren im Wohnungsbestand aktuell und zukünftig zu den zentralen Aufgaben der deutschen Wohnungswirtschaft. Eine Studie des BMVBS aus dem Jahr 2011 ergab, dass etwa ein bis zwei Prozent der Wohnungen in Deutschland barrierefrei sind; mit Blick auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung wurde bis zum Jahr 2020 ein Mehrbedarf von rd. 2,5 bis 3 Millionen barrierefreien Wohnungen errechnet (vgl. BMVBS 2011).

Eine Definition erfährt der Begriff „barrierefrei“ in der DIN 18040-2, welche spezifische Kriterien zur barrierefreien Planung, Ausführung und Ausstattung von Wohnungen, Gebäuden mit Wohnungen und deren Außenanlagen vorgibt. Die konkrete Anwendung dieser Norm wird jeweils in den technischen Baubestimmungen der Bundesländer geregelt (vgl. BMUB 2015a: 64 f.). Speziell in Niedersachsen hat die Landesregierung auf Vorschlag der Wohnungswirtschaft und der Verbände für Menschen mit Behinderungen unlängst eine Neuregelung der Barrierefreiheit vorgenommen, die deutlich über die Anforderungen der Musterbauordnung hinausgeht. Gemäß dem neuen § 49 NBauO müssen bei Neubauten von Wohngebäuden mit mehr als vier Wohnungen künftig nicht mehr nur die Wohnungen eines Geschosses, sondern sämtliche Wohnungen barrierefrei zugänglich und nutzbar sein. Zusätzlich muss nach wie vor jede achte Wohnung eines Neubaugebäudes rollstuhlgerecht sein (vgl. MU 2019b).

Die Schaffung von barrierefreiem Wohnraum ist zweifellos notwendig, erfordert gegenüber der herkömmlichen Errichtung von Gebäuden jedoch bauliche Mehraufwendungen, die sich unmittelbar in den Planungs- und Baukosten eines Objektes niederschlagen. Studien zu den Kostenauswirkungen barrierefreier Bauweisen im Neubau gehen davon aus, dass in Abhängigkeit von dem angestrebten Grad an Barrierefreiheit und weiteren, objektspezifischen Einflussfaktoren Mehrkosten von bis zu 21 Prozent im Vergleich zum konventionellen Ausstattungsstandard entstehen. Bei der Modernisierung von Bestandsgebäuden werden Mehrkosten zwischen 10 und 50 Prozent vermutet (vgl. Walberg et al. 2014: 24; BBSR 2015b: 18-22; Metlitzky und Engelhardt 2011: 229).

Schallschutz

Aus den Landesbauordnungen geht hervor, dass Gebäude derart ausgeführt werden müssen, dass Nutzer vor hohen Schallpegeln geschützt werden. Die Umsetzung des Schallschutzes erfolgt über die technischen Baubestimmungen der Länder, die sich für den Bereich Schallschutz vornehmlich an der DIN 4109 orientieren (vgl. ARGE 2015: 41). Die Anforderungen dieser Norm zielen jedoch lediglich auf die Abschirmung vor „unzumutbaren“ Belästigungen ab. Das Beiblatt 2 zur DIN 4109 soll vor diesem Hintergrund erhöhten Schallschutz liefern. Einen weiteren Anhaltspunkt bietet die VDI-Richtlinie 4100, die drei Schallschutzstufen für Wohnräume ausweist, wobei die Schallschutzstufe I den Kenngrößen der DIN 4109 entspricht. Die verschiedenen Normansätze für den baulichen Schallschutz und die

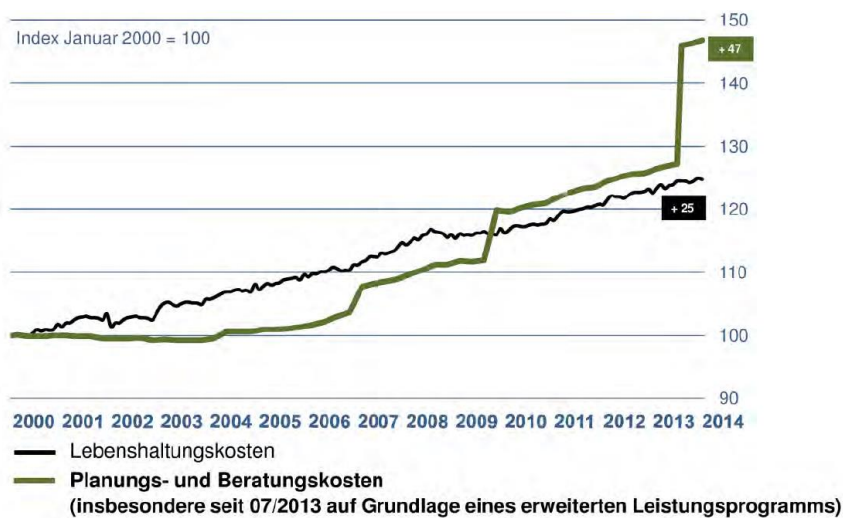
hieraus resultierenden Konstruktionsunterschiede wirken sich unmittelbar auf die Bauwerkskosten und die Wohnfläche aus. Beispielhafte Berechnungen zu den jeweiligen Kostenauswirkungen zeigen, dass die Anforderungen nach DIN 4109 beim Neubau einer durchschnittlich großen Wohnung mit einer Wohnfläche von 73 m² ohne größere Kostenunterschiede realisiert werden können. Die höheren Anforderungen der VDI 4100 erfordern dahingegen deutlich aufwändigere Konstruktionen sowie höhere Schichtdicken der einzelnen Bauteile und verursachen auf diese Weise durchschnittliche Mehrkosten von rd. zwei (Schallschutzstufe 1) bis vier Prozent (Stufe 3) sowie einen Wohnflächenverlust von bis zu zwei Prozent (vgl. ARGE 2015: 43 f.).

Um die Folgekosten von Normungsverfahren künftig zu begrenzen und einer Überregulierung entgegenzuwirken, sieht der Koalitionsvertrag die Implementierung eines Verfahrens zur Folgekostenabschätzung für neue Baunormen vor, das als Entscheidungsgrundlage für die Einführung einer Norm dienen und öffentlich zugänglich dokumentiert werden soll (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018c: 113). Um bestehende Prozesse in der Baunormung zu hinterfragen, Schwächen aufzuzeigen und Kostensenkungspotenziale zu identifizieren, wurde zudem ein „DIN-Sonder-Präsidialausschuss Bauwerke“ eingerichtet. Ergebnisse und Lösungsansätze des Ausschusses sind in der „Normungsroadmap Bauwerke“ festgehalten, die Anfang des Jahres 2018 veröffentlicht wurde. Inzwischen hat die erste Sitzung des sogenannten Begleitkreises bei der neu ins Leben gerufenen „Stelle/Bündnis zur Begrenzung der Folgekosten von Regulierung und Normung im Gebäudebereich (Arbeitstitel)“ stattgefunden – Ergebnisse liegen bisher nicht vor (vgl. BT-Drs. 19/20390: 6).

6 Zeit ist Geld: Hemmende und fördernde Aspekte im wohnungswirtschaftlichen Planungs- und Beratungsprozess

Die laufende Novellierung und Verschärfung technischer Baubestimmungen/Normen und Qualitätsstandards führt nicht allein über steigende Bauwerkskosten zu einer Verteuerung von Wohnraum, sondern ist gleichzeitig mit einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand z. B. in Form von Aufsichts-, Dokumentations- und Berichtspflichten verbunden. Laufende Änderungen und zunehmend komplexe Planungs- und Beratungsprozesse verhindern, dass wohnungswirtschaftliche Unternehmen Routine im Umgang mit bestehenden Vorschriften entwickeln und somit kostensenkende und produktivitätssteigernde Skaleneffekte erzielen können (vgl. ARGE 2015: 10). Stattdessen entstehen für die betroffenen Wohnungsunternehmen zusätzliche Geschäftskosten, da sie sich fortwährend mit den Neuerungen auseinandersetzen, Mitarbeiter schulen und Beratung einholen bzw. auf zusätzliche Fach- und Expertenplanungen (z. B. energetische Zertifizierungen, Prüfsachverständige, Brandschutz- und Schallschutzgutachter) zurückgreifen müssen, um die Einhaltung der Vorschriften kontrollieren zu lassen. In der Folge steigen auch die Planungs- und Beratungskosten, die als Teil der Baunebenkosten über die Bau- und/oder Wohnungspreise an die Nutzer weitergegeben werden müssen und das Wohnen zusätzlich verteuern (vgl. Abb. 6).

Abbildung 6: Entwicklung der Planungs- und Beratungskosten im Wohnungsbau im Vergleich zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten von 2000 bis 2014



Quelle: ARGE 2015: 62

6.1 Herausforderungen im Planungsprozess

Insbesondere im Bereich des bezahlbaren Wohnungsbaus hat sich die Brutto-Bauzeit vom Planungsbeginn bis zur Baufertigstellung in den vergangenen Jahren deutlich verlängert. Grund hierfür sind nicht nur die gestiegenen Anforderungen und der damit verbundene Planungsaufwand, sondern auch Personalengpässe in den Bauaufsichtsbehörden, die eine schnelle Abwicklung u. a. der Baugenehmigungen verhindern. Auch komplizierte planungsrechtliche Verfahren z. B. zur Festlegung von Baudichten oder Nutzungen und zuweilen auch widerstreitende Belange des Umweltschutzes können zu Verzögerungen oder gar zum Stopp eines Bauvorhabens führen (vgl. GdW 2018a: 7). Erhöhte (Um-)Planungs- und Genehmigungskosten sind oft auch die Folge von überregulierten Landesbauvorschriften, die im Vergleich zur Musterbauordnung zusätzliche Anforderungen an das Bauen stellen und länderspezifische Anpassungen baulicher Lösungen notwendig machen. Der GdW und die Baukostensenkungskommission im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen empfehlen vor diesem Hintergrund eine stärkere Orientierung der Länder an der Musterbauordnung oder gar die einheitliche Einführung der Musterbauordnung, um Umplanungskosten einzusparen und den bezahlbaren Wohnungsbau zu stärken (vgl. GdW 2018d: 2; BMUB 2015a: 86).⁴

Ein häufig vernachlässigter Engpassfaktor, der die Realisierung von Wohnprojekten trotz erfolgreicher Baulandaktivierung, Planung und Finanzierung noch verhindern kann, sind die Kapazitäten der Bauwirtschaft. „Die Auftragslage im Bauhauptgewerbe ist im letzten Quartal um zehn Prozent nach oben gegangen“, erläutert GdW-Präsident Gedaschko im Interview, „das geht voll in die Preise, es gibt keine Kapazitäten mehr.“ (Gedaschko 2018: 5) Auch VNW-Verbandsdirektor Breitner berichtet: „Wir haben Mitgliedsunternehmen, die für bestimmte Aufträge einfach keine Handwerker mehr finden.“ (Breitner 2018: 1) Nachdem in den vergangenen Jahren – in Erwartung einer schrumpfenden Gesellschaft und sinkender Wohnraumbedarfe – zunächst gezielt Kapazitäten abgeschmolzen wurden, gestaltet sich die Aufstockung des Personalbestands mit Blick auf den demografischen Wandel heute ungleich schwieriger. Der Bund plant vor diesem Hintergrund die Überarbeitung der Verordnung über die Berufsausbildung in der Bauwirtschaft. Durch eine breite Grundbildung in den drei Grundberufen (Hochbau, Ausbau, Tiefbau) und entsprechende Aufbauberufe soll eine marktgerechte und zukunftsorientierte Qualifizierung gesichert werden (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018b: 13 f.). Jenseits des Bauhauptgewerbes wird es auch für die kommunalen Bauverwaltungen zusehends

⁴ Für ausführliche Ergebnisse zu den Einsparpotenzialen durch eine stärkere Vereinheitlichung des Bauordnungsrechtes, s. BBSR (2017)

schwieriger, Fachkräfte zu finden. In Niedersachsen sollen gemäß § 57 Abs. 4 NBauO im Regelfall Bauassessoren mit Hochbaureferendariat bzw. Städtebaureferendariat in den unteren Bauaufsichten eingesetzt werden. Um den Bedarf an entsprechend qualifiziertem Personal zu decken und eine zügige Bearbeitung von Bauanträgen zu ermöglichen, stellt das Land jedoch bei Weitem nicht genügend Referendariatsplätze zur Verfügung (vgl. AGKSV 2019).

6.2 Maßnahmen zur Optimierung der Planungsprozesse

In der Summe haben die genannten Aspekte zur Folge, dass gerade im Bereich des bezahlbaren Wohnens bis zu vier Jahre bis zur Fertigstellung eines Bauvorhabens vergehen können (vgl. GdW 2018a: 7). Allein von der Einreichung eines Bauantrages bis zu seiner Genehmigung können mehrere Monate – in Einzelfällen sogar mehr als 12 Monate – vergehen (vgl. Bündnis für bezahlbares Wohnen in NS 2018c: 3), da Genehmigungsprozesse vielfach parallel und teils unkoordiniert unter der Beteiligung einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure verlaufen. Die Optimierung der Planungsprozesse birgt also erhebliche Potenziale zur Baukostensenkung.

Rechtliche Instrumente

In der Praxis existieren bereits verschiedene Instrumente, um den Planungsprozess im Wohnungsbau zu beschleunigen. So wird etwa die Hälfte aller Neubauvorhaben über das Einfügungsgebot nach § 34 BauGB genehmigt (vgl. BBSR 2017: 95). Das Gesetz ermöglicht ein deutlich verschlanktes Planungsverfahren, sofern sich das betreffende Bauvorhaben im Innenbereich in die bebaute Umgebung einfügt. Ein weiteres Instrument ist das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren nach § 63 MBO, das in allen Landesbauordnungen erwähnt wird und in den meisten Bundesländern – so auch in Niedersachsen und Bremen – für Wohngebäude aller Gebäudeklassen, ausgenommen Sonderbauten, zugelassen ist. Durch das vereinfachte Verfahren werden Bauaufsicht und Bauherr gleichermaßen entlastet, da der Prüfumfang seitens der Behörde sinkt und ca. 25 Prozent weniger Baugebühren erhoben werden, während der schnellere Baubeginn zusätzliche Kostenersparnisse mit sich bringt (vgl. BBSR 2017: 39 f.). Gleichwohl zeigt die praktische Erfahrung, dass die Erteilung einer Baugenehmigung nach wie vor sehr zeitaufwändig ist und die damit verbundene Verzögerung einen wesentlichen Kostenfaktor darstellt. Zur weiteren Prozessoptimierung u. a. im Wohnungsbau sieht der Koalitionsvertrag der Bundesregierung die Verabschiedung eines Planungs- und Baubeschleunigungsgesetzes vor (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018c: 75); im Rahmen des Wohngipfels wurde darüber hinaus eine Flexibilisierung und Beschleunigung des Vergabeverfahrens vereinbart (vgl. Deutsche Bundesregierung 2018b: 11).

Serielle / modulare Bauweisen

Um Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen, Baukosten zu rationalisieren und damit Wohnraumbedarfe schneller und günstiger befriedigen zu können, zeigt die Wohnungswirtschaft großes Interesse an seriellen und modularen Bauweisen zur Standardisierung von Planungs- und Bauprozessen. GdW-Präsident Gedaschko fordert in diesem Zusammenhang: „Der Fortschritt ist eine Schnecke im Bau und wir müssen hinkommen zu einem positiv aufgeladenen Bauen in Serie mit großem Vorfertigungsgrad – Haute Couture von der Stange fürs Wohnen.“ (Gedaschko 2018: 1) Diese Typisierung, also der Rückgriff auf industriell und seriell vorgefertigte Gebäude bzw. Bauteile, kann nicht nur Produktionskosten einsparen und Bauzeiten verkürzen, sondern kann sich durch wiederholungsbedingte Lerneffekte auch positiv auf die Qualität der betreffenden Gebäude auswirken (vgl. BMUB 2015a: 105). Die Einspareffekte des seriellen Bauens hängen allerdings wesentlich von der Anzahl der zu errichtenden Wohnungen ab. Berechnungen der ARGE Kiel ergeben, dass erst ab einem Volumen von 100 (besser 150) Wohnungen wirtschaftlich lohnenswerte Mengen- und Skaleneffekte entstehen. Unter dieser Voraussetzung können bauwerkskostenwirksame Einspareffekte von bis zu 15 Prozent erzielt werden (vgl. ARGE 2018: 26). Um das serielle Bauen gesetzlich zu verankern, schlägt der GdW die Wiedereinführung der Typengenehmigung in der Musterbauordnung vor. In der bis 2002

geltenden Musterbauordnung war es gemäß § 72 bereits gestattet, für bauliche Anlagen, die in derselben Ausführung oder nach einem bestimmten System an mehreren Stellen errichtet werden sollen, eine allgemeine Genehmigung (Typengenehmigung) zu erteilen (vgl. GdW 2018d: 5). Das BBSR betrachtet die Diskussion zum Typengenehmigungsverfahren unter Verweis auf die begrenzten Einsparungseffekte hingegen als nicht zielführend (vgl. BBSR 2017: 25-27). Stattdessen hat das Bundesbauministerium (BMI, ehemals BMUB) gemeinsam mit dem GdW, der Bundesarchitektenkammer und der Bauindustrie im Jahr 2017 ein europaweites Ausschreibungsverfahren zum seriellen Bauen von qualitativ hochwertigen und bezahlbaren Wohnungen initiiert. Das Ergebnis der Ausschreibung ist eine Rahmenvereinbarung über insgesamt neun ausgewählte serielle und modulare Wohnungsbaukonzepte. Aus diesen innovativen Konzepten können Wohnungsunternehmen in ganz Deutschland das für sie passende Modellgebäude auswählen, das anschließend nur noch an das vorhandene Grundstück angepasst werden muss (vgl. GdW 2018g).

Digitalisierung

Neben der Standardisierung kann auch die Digitalisierung von Planungsprozessen den Planungsaufwand und damit die Kosten für ein Bauprojekt erheblich reduzieren. So ermöglicht die digitale Einreichung und Bearbeitung von Unterlagen z. B. im Baugenehmigungsverfahren einen „sternförmigen“ Versand der Dokumente und verschafft den beteiligten Behörden jederzeit einen Zugriff auf den aktuellen Stand der Bearbeitung (vgl. Bündnis für bezahlbares Wohnen in NS 2018c: 6). Ein weiteres digitales Instrument, das während des gesamten Planungs-, Bau- und Bewirtschaftungsprozesses von Gebäuden eingesetzt werden kann, ist das sogenannte Building Information Modeling (BIM). Bei dieser Arbeitsmethode werden sämtliche relevanten Projektinformationen digital modelliert, kombiniert und erfasst. Auf diese Weise werden die jeweiligen Planungsstände aller beteiligten Akteure zusammengeführt und koordiniert, sodass (Um-)Planungskosten reduziert und das Risiko von Kosten- oder Terminüberschreitungen minimiert wird (vgl. BMUB 2015a: 143; Deutsche Bundesregierung 2018c: 74).

7 Fazit

In der Summe wird deutlich, dass es weder den einen, entscheidenden Baukostentreiber gibt noch ein zentrales Instrument, das sämtliche Probleme zu lösen vermag. Stattdessen existieren zahlreiche Stellschrauben, die – sowohl im Einzelnen als auch in Kombination – dazu beitragen können, die Baukosten zu senken und breiten Bevölkerungsschichten ein sicheres Leben in bezahlbaren Wohnungen zu ermöglichen. Ausschlaggebend sind dabei sowohl bauordnungs- und planungsrechtliche Vorgaben als auch baulandpolitische Instrumente und Fördermaßnahmen seitens Bund und Ländern. Ziel des vorliegenden Arbeitspapiers ist es, das komplexe Gefüge der verschiedenen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, die den bezahlbaren Wohnungsbau mittel- und unmittelbar beeinflussen, aufzuschlüsseln und über die Wohnungswirtschaft hinaus für die breite Fachöffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Rahmenbedingungen für den bezahlbaren Wohnungsbau in Deutschland je nach Bundesland stark variieren. Grund hierfür sind u. a. die unterschiedlichen Anforderungen der jeweiligen Landesbauordnungen sowie die sehr unterschiedliche Ausgestaltung der Förderprogramme für den sozialen Mietwohnungsbau, die seit 2007 in alleiniger Verantwortung der Bundesländer stehen. Hinzu kommt, dass der Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum in Deutschland regional sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Während Baulandpreise, Baukosten und Mieten aufgrund der hohen Nachfrage insbesondere in den Metropolregionen und Großstädten kontinuierlich ansteigen, sind strukturschwächere, oft ländliche Gebiete vielfach von Leerständen betroffen.

Bezahlbares Wohnen ist letztlich nicht nur ein Grundbedürfnis jedes Menschen, sondern auch eine wesentliche Voraussetzung, wenn es darum geht, eine weitere Segregation der (lokalen) Wohnungsmärkte zu verhindern und innergesellschaftlichen Konflikten entgegenzuwirken. Die Annahme des vdw im Verbundprojekt „Sicherheit und Vielfalt im Quartier – DIVERCITY“ ist daher, dass ein sicheres Wohnen und Zusammenleben nur dann gelingen kann, wenn sämtliche Teile der Bevölkerung – also Familien und Alleinstehende, ältere und jüngere Menschen, Arme und Reiche, Menschen mit und ohne Migrationshintergrund – die Möglichkeit haben, sich mit bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum zu versorgen.

Es existieren bereits zahlreiche Bündnisse und Gremien auf Landes- und Bundesebene, die gemeinsam daran arbeiten, Baukostensenkungspotenziale zu identifizieren, Empfehlungen für die zeitnahe und kostengünstige Errichtung von Wohnraum zu formulieren und Lösungen zu entwickeln. Auch die Bundesregierung hat bereits mit entsprechenden Maßnahmen reagiert und im Rahmen des Wohngipfels 2018 gemeinsam mit Ländern und Kommunen eine umfassende Wohnraumoffensive vereinbart – das Ziel: die Baukosten senken, die Bezahlbarkeit des Wohnens sichern und sozial durchmischte Wohnquartiere für ein friedliches Miteinander schaffen. Bei allen Erkenntnissen, Empfehlungen und Beschlüssen zum bezahlbaren Wohnungsbau gilt jedoch, dass sie nur dann eine Wirkung entfalten können, wenn sie tatsächlich umgesetzt werden. Angesichts nach wie vor steigender Preise für Bauland und Bauleistungen, gleichbleibend geringer Kapazitäten in den Bauunternehmen und rückläufigen Baugenehmigungszahlen sieht die Wohnungswirtschaft jedoch nach wie vor einen erheblichen Handlungsbedarf, damit der Mangel an (bezahlbarem) Wohnraum in Deutschland nicht zur Dauersituation wird.

Literatur

AGKSV Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens (2019): Fachkräftesicherung im Baubereich: Schaffung weiterer Stellen für Baureferendare, Hannover.

AK OGA Arbeitskreis der Oberen Gutachterausschüsse, Zentralen Geschäftsstellen und Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland (2019): Immobilienmarktbericht Deutschland 2019 der Gutachterausschüsse in der Bundesrepublik Deutschland, Oldenburg.

ARGE Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. (2018): Das Baujahr 2018 im Fakten-Check, Kiel.

ARGE Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e. V. (2015): Kostentreiber für den Wohnungsbau. Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland, Kiel.

BAB Bremer Aufbau-Bank (2018a): Merkblatt über die vertraglich vereinbarte Förderung des Neubaus von Mietwohnraum in der Freien Hansestadt Bremen, Bremen.

BAB Bremer Aufbau-Bank (2018b): Merkblatt über die vertraglich vereinbarte Förderung der Modernisierung von Mietwohnraum in der Freien Hansestadt Bremen, Bremen.

Baumgart, Sabine (2019): Das Urbane Gebiet: Perspektiven auf und für eine neue Gebietskategorie, in: Wehrhahn, Rainer; Pohlan, Jörg; Hannemann, Christine; Othengrafen, Frank; Schmidt-Lauber, Brigitta (Hrsg.), Housing and Housing Politics in European Metropolises (S. 129-144), Wiesbaden: Springer VS.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2017): Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, Bonn.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2015a): Untersuchung von Stellplatzsatzungen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte, Berlin: LK Argus.

BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2015b): Endbericht: Einfluss von Qualitätsstufen beim Bauen, Stuttgart: TGZ Bauökonomie.

BMF Bundesministerium für Finanzen (2019): Fortschritte bei der Reform der Grundsteuer. Online verfügbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/2019-02-25-reform-grundsteuer.html> [Zugriff: 12.04.19].

BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Verwaltungsvereinbarung über den sozialen Wohnungsbau im Programmjahr 2020, Berlin.

BMI Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): 1 Jahr Wohngipfel: Die Wohnraumoffensive und ihr Umsetzungsstand, Berlin.

BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Mehr Bauland für bezahlbaren Wohnungsbau, Berlin.

BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015a): Bericht der Baukostensenkungskommission, Berlin.

BMUB Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015b): Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik, Berlin.

BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011): Wohnen im Alter, Berlin.

Breitner, Andreas (2018): Wohnungsmarktsituation und Sicherheit im Wohnquartier. Persönliches Interview am 04.12.2018.

BSBK Bundesstiftung Baukultur (2017): Baukultur Bericht 2016/17, Potsdam.

BAG Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (2017): BAG Wohnungslosenhilfe: 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung. Pressemappe vom 14.11.2017. Online verfügbar unter: <http://www.bagw.de/de/neues~147.html> [Zugriff: 11.04.19].

Bundesrats-Drucksache 434/19 (2019): Gesetzesantrag des Landes Berlin: Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Grundsteuer-Umlagefähigkeit (Mieter-Grundsteuer-Entlastungsgesetz), Berlin.

Bundestags-Drucksache 19/20390 (2020): Kleine Anfrage zur Bedeutung von Normen und Normierungen, Berlin.

Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen (2018a): Beschluss des Plenums zu AG 3 Öffentliche Bauvorschriften: Thema „Notwendige Einstellplätze“. Online verfügbar unter: https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/download/137586/Beschluss_des_Buendnis-Plenums_zu_AG_3_Notwendige_Einstellplaetze.pdf [Zugriff: 15.04.19].

Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen (2018b): Beschluss des Bündnis-Plenums zu AG 5 Entwicklung im Bestand: „Empfehlungen für die Bereiche Bestandsentwicklung und soziale Aspekte“. Online verfügbar unter: https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/download/137590/Beschluss_des_Buendnis-Plenums_zu_AG_5_Entwicklung_im_Bestand.pdf [Zugriff: 15.04.19].

Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen (2018c): Beschluss des Bündnis-Plenums zu AG 3 Öffentliche Bauvorschriften: Thema „Genehmigungsverfahren optimieren und beschleunigen“. Online verfügbar unter: https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/download/137587/Beschluss_des_Buendnis-Plenums_zu_AG_3_Genehmigungsverfahren_optimieren_und_beschleunigen.pdf [Zugriff: 15.04.19].

Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen (2018d): Beschluss des Bündnis-Plenums zu AG 4: Gebäude, Planung, Handwerk. Online verfügbar unter: https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/startseite/gebaeude_planung_handwerk/gebaeude-planung-handwerk-164992.html [Zugriff: 03.07.20].

Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen (2018e): Beschluss des Bündnis-Plenums zu AG 5: Entwicklung im Bestand. Online verfügbar unter: https://www.buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen.niedersachsen.de/startseite/entwicklung_im_bestand/entwicklung-im-bestand-164994.html [Zugriff: 03.07.20].

Caritas Deutschland (2017): Menschenrecht auf Wohnen. Studie zur Caritaskampagne „Jeder Mensch braucht ein Zuhause“, Freiburg.

Deutsche Bundesregierung (2018a): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 104c, 104d, 125c), Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2018b): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen, Berlin.

Deutsche Bundesregierung (2018c): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: 19. Legislaturperiode, Berlin.

Deutscher Bundestag (2019a): Evaluation des § 13b des Baugesetzbuchs. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Daniela Wagner, Britta Haßelmann, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/13769, Berlin.

Deutscher Bundestag (2019b): Einfluss der Normungsverfahren auf die Höhe der Baukosten. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen), Claudia Müller, Daniela Wagner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 19/7515, Berlin.

Deutscher Bundestag (2018): Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus. Drucksache 19/6140, Berlin.

Deutscher Bundestag (2017a): Dritter Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland und Wohngeld- und Mietenbericht 2016, Berlin.

Deutscher Bundestag (2017b): Sozialer Wohnungsbau in Deutschland – Entwicklung, Bestand, Perspektive. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Herbert Behrens, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, Drucksache 18/8855, Berlin.

Deutscher Bundestag (2017c): Einzelfragen zur Grundsteuer C, Berlin.

DIN (2018): DIN 276:2018-12, Kosten im Bauwesen, Berlin: Beuth Verlag.

empirica (2016): Bündnis für Wohnen – Steckbrief Bremen. Online verfügbar unter: <https://www.step-wohnen.de/sites/default/files/downloads/steckbrief-bremen.pdf> [Zugriff: 11.04.19].

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2019a): Erneut weniger Baugenehmigungen in Deutschland. Pressemeldung vom 20.11.2019, Berlin. Online verfügbar unter: <https://www.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/erneut-weniger-baugenehmigungen-in-deutschland/> [Zugriff: 01.07.2020].

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2019b): „Aktive, nachhaltige Bodenpolitik und Mobilisierungspotenziale.“ GdW-Stellungnahme anlässlich der 3. Sitzung der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik am 23. Januar 2019, Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2019c): Wohnungswirtschaft zu Eckpunkten der Grundsteuerreform: Dunkle Wolken für das bezahlbare Wohnen in Deutschland. Pressemitteilung Nr. 07/19 vom 01.02.2019, Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018a): Wohnungsmärkte brauchen neue deutsche Einheit in Stadt und Land – Wohnungswirtschaft zieht positive Jahresbilanz. Pressemitteilung Nr. 35/18 vom 27.06.2018, Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018b): Daten und Trends der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft 2017/2018. GdW-Jahres-Pressekonferenz am 27.06.2018. Online verfügbar unter: https://web.gdw.de/uploads/pdf/Pressemeldungen/JPK_2018_Praesentation_final.pdf [Zugriff: 11.04.19].

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018c): Brennpunkt: Sozialer Wohnungsbau. GdW-Argumente Mai 2018, Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018d): Planungs- und Baubeschleunigungsgesetz: Anregungen aus Sicht des GdW. GdW kompakt Mai 2018, Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018e): Bewertung des Koalitionsvertrags von CDU/CSU und SPD, Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018f): Energie und Klimaschutz in der Wohnungswirtschaft. GdW kompakt Mai 2018, Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018g): GdW Rahmenvereinbarung – Serielles und modulares Bauen: Überblick über die Angebote (Auszug), Berlin.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e. V. (2018h): Sonder-AfA ist unpassendes Mittel zur Bewältigung der Wohnungsknappheit. Pressemeldung vom 19.11.2018. Online verfügbar unter: <https://www.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/sonder-afa-ist-unpassendes-mittel-zur-bewaeltigung-der-wohnungsknappheit/> [Zugriff: 01.07.2020].

Gedaschko, Axel (2018): Wohnungsmarktsituation und Sicherheit im Wohnquartier. Persönliches Interview am 08.11.2018.

Günther, Matthias (2015): Kurzstudie: Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs, Hannover: Eduard Pestel Institut e. V.

Hagebölling, Clemens (2013): Das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, in: Natur und Recht, Jg. 35, Nr. 2, S. 99-105.

Heyn, Timo und Marco Schmandt (2019): Wachsende Ungleichheit durch Wohnraum in Deutschland. empirica-Paper Nr. 246, Berlin.

Kommunalverbund Niedersachsen Bremen e. V. (2018): Wohnungsmarktbeobachtung, Delmenhorst.

Maennig, Wolfgang (2013): Wohnungspolitik, in: Kai-Werner Schulte (Hrsg.), Immobilienökonomie Band 4: Volkswirtschaftliche Grundlagen, München: Oldenbourg, S. 531-565.

Metlitzky, Nadine und Lutz Engelhardt (2011): 18040 Norm zur Barrierefreiheit im Fokus des Bauordnungsrechts, Stuttgart: Fraunhofer IRB.

MS Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2017): Soziale Wohnraumförderung für Niedersachsen wird erneut ausgeweitet. Presseinformation vom 12.04.2017, Hannover.

MS Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2016a): „Wohnraumförderung in Niedersachsen – Bezahlbaren Wohnraum schaffen“. Presseinformation vom 16.09.2016, Hannover.

MS Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (2016b): „Wie stellt sich die Landesregierung die Integration der Flüchtlinge vor? Presseinformation vom 19.02.2016, Hannover.

MU Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2019a): Land stellt 400 Millionen Euro zusätzlich für die Wohnraumförderung bereit. Pressemitteilung 36/2019, Hannover.

MU Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2019b): Wohnen im Alter soll barrierefrei und trotzdem bezahlbar sein! Pressemitteilung 40/2019, Hannover.

MU Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2019c): Wohnraumförderung: Bauminister Olaf Lies gibt Startschuss für Investitionen. Pressemitteilung 92/2019, Hannover.

MU Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2018): Mehr Staat für mehr Wohnungen: 40.000 neue Sozialwohnungen bis 2030 – Bündnis für bezahlbares Wohnen legt Empfehlungen vor. Pressemitteilung 123/2018, Hannover.

Müller, Martin (2017): Es werden genug Wohnungen genehmigt – sie müssen nur gebaut werden, in: KfW Research, Nr. 188.

NBank (2019): Wohnungsmarktbeobachtung 2019, Hannover.

NBank (2017a): Wohnungsmarktbeobachtung 2016/2017. Bezahlbares Wohnen für alle – Perspektiven für Niedersachsen 2015 – 2035, Hannover.

NBank (2017b): Mietwohnungen und Ersatzbaumaßnahmen. Produktinformation (Stand 02.05.2017), Hannover.

Pott, Heiner (2018): Wohnungsmarktsituation und Sicherheit im Wohnquartier. Persönliches Interview am 26.10.2018.

SUBV Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2020): Bremer Senat beschließt stärkere Wohnraumförderung. Pressemitteilung vom 03.03.2020, Bremen.

SUBV Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2019): Monitoring Wohnen und Bauen – Stadt Bremen 2018, Bremen.

SUBV Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2018a): Monitoring Wohnen und Bauen – Stadt Bremen 2018, Bremen.

SUBV Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2018b): Umsetzung der beschlossenen Wohnraumförderungsprogramme (Land). Neufassung des Berichts der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 08.03.2018, Bremen.

SUBV Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2016): „3. Wohnraumförderungsprogramm“. Bericht der Verwaltung für die Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung, Energie und Landwirtschaft am 11.08.2016, Bremen.

vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. (2020a): Bezahlbarer Wohnraum fehlt vielerorts. Neubauzahlen: Nicht mehr als ein Hoffnungsschimmer! Pressemitteilung vom 24.05.2020. Online verfügbar unter: <https://vdw-online.de/2020/05/24/bezahlbarer-wohnraum-fehlt-vielerorts-neubauzahlen-nicht-mehr-als-ein-hoffnungsschimmer/> [Zugriff: 01.07.2020].

vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. (2020b): Sozialer Wohnungsbau – Verwaltungsvereinbarung in Kraft getreten. Online verfügbar unter: <https://vdw-online.de/2020/06/04/sozialer-wohnungsbau-verwaltungsvereinbarung-in-kraft-getreten/> [Zugriff: 01.07.2020].

vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. (2019a): Wohnungswirtschaft in der Bauoffensive / „Förderung muss nachgeschärft werden“. vdw-Mitglieder errichten 8000 neue Wohnungen. Pressemitteilung vom 04.12.2019. Online verfügbar unter: <https://vdw-online.de/2019/12/04/wohnungswirtschaft-in-der-bauoffensive-foerderung-muss-nachgeschaeerft-werden-vdw-mitglieder-errichten-8000-neue-wohnungen/> [Zugriff: 01.07.2020].

vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. (2019b): vdw begrüßt Grundsteuermodell: „Niedersachsens Finanzminister Reinhold Hilbers auf dem richtigen Weg“. vdw Presseinformation am 09.09.2019, Hannover.

vdw Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Niedersachsen und Bremen e. V. (2019c): Umlagefähigkeit der Grundsteuer. vdw-aktuell am 13.09.2019, Hannover.

Walberg, Dietmar, Timo Gniechwitz, Thorsten Schule und Antje Cramer (2014): Optimierter Wohnungsbau. Untersuchung und Umsetzungsbetrachtung zum bautechnisch und kostenoptimierten Mietwohnungsbau in Deutschland, Kiel: ARGE e. V.