



## DER AUTOR

### Dr. Gerd Landsberg

ist Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund vertritt die Interessen der Kommunalen Selbstverwaltung der Städte und Gemeinden in Deutschland und Europa. Über seine Mitgliedsverbände repräsentiert er rund 11.000 Kommunen in Deutschland.

#### Mitgliedsverbände

- Bayerischer Gemeindetag
- Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz
- Gemeinde- und Städtebund Thüringen
- Gemeindetag Baden-Württemberg
- Hessischer Städte- und Gemeindebund
- Hessischer Städtetag
- Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund
- Niedersächsischer Städtetag
- Saarländischer Städte- und Gemeindetag
- Sächsischer Städte- und Gemeindetag
- Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
- Städte- und Gemeindebund Brandenburg
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt
- Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern
- Städtebund Schleswig-Holstein
- Städtetag Rheinland-Pfalz

## STATEMENT ZUR WOHNUNGSPOLITIK

# Bezahlbaren Wohnraum schaffen – Bestand aktivieren

## Ländliche Räume stärken – Bauland mobilisieren

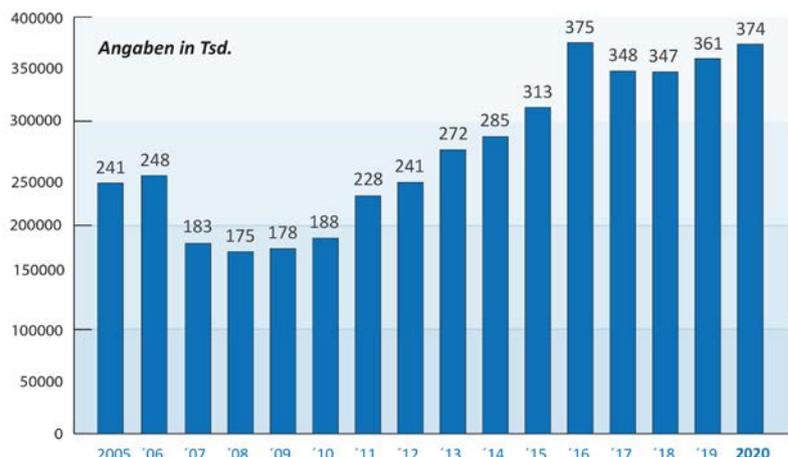
Der Wohnungsmarkt in Deutschland bleibt stark gespalten: Wachsenden Wohnungsmärkten, speziell in attraktiven und stark nachgefragten Städten, stehen eine Schrumpfung und Leerstände von insgesamt ca. 1,8 Millionen Wohnungen, insbesondere in strukturschwachen Gebieten, gegenüber.

Im Jahr 2020 wurde in Deutschland der Bau von insgesamt 374.000 Wohnungen genehmigt. Dies sind etwa 3,7 Prozent mehr Baugenehmigungen als im Vorjahreszeitraum.

Damit setzt sich der positive Trend des Jahres 2019 fort. Gleichwohl bleibt es bei einem Überhang von genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen von insgesamt 770.000 Wohnungen.

Bund und Länder müssen auch in Zukunft die Rahmenbedingungen verbessern. Die Devise muss lauten: Schnell bezahlbare Wohnungen schaffen und den Bestand aktivieren.

## ERTEILTE BAUGENEHMIGUNGEN 2005–2020



Quelle: Statistisches Bundesamt (DESTATIS); Grafik DSTGB 2021



# Position

## WOHNUNGSBAUOFFENSIVE STARTEN

Um den vielen Wohnungssuchenden bezahlbare Wohnungen anbieten zu können, bedarf es einer langfristigen Wohnungsbaupolitik mit vielen Maßnahmen. Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) hat ermittelt, dass der Bedarf auf hohem Niveau verbleiben wird. Der Baubedarf wird sich auf jährlich 283.000 (2020 bis 2035) Wohnungen nur geringfügig verändern. Nötig sind daher sowohl der Bau von Mietwohnungen als auch von Wohnungen im Eigentum. Die von der Bundesregierung und vielen Verbänden, einschließlich des DStGB, erarbeiteten Kernempfehlungen des „Bündnisses für bezahlbares Bauen und Wohnen“ beinhalten viele richtige Maßnahmen. Jetzt müssen den Worten Taten folgen und weitere Maßnahmen ergriffen werden!

## LÄNDLICHE RÄUME STÄRKEN – BALLUNGSZENTREN ENTLASTEN

Oft sind die Wohnungspreise vor allem in attraktiven Großstädten trotz aller Fördermaßnahmen für immer mehr Bevölkerungskreise unbezahlbar. Lange Fahrten vom Wohnort zur Arbeit und zurück sind vielfach die Folge. Dies ist sowohl sozial als auch ökonomisch und ökologisch nachteilig.

Es macht keinen Sinn, wenn Pendler jeden Tag i. d. R. mit ihren Pkws große Stecken in die Kernstädte ein- und wieder ausfahren und dabei neben dem Zeitaufwand eine zusätzliche Belastung

mit Stickoxid, Feinstaub und Lärm in die Ballungkerne importieren.

Stattdessen liegt in einer verstärkten Dezentralisierung und der Schaffung von öffentlichen wie privaten Arbeitsplätzen in ländlichen Räumen eine Chance zum Ausgleich zwischen wachsenden Großstädten und einer zurückgehenden Bevölkerung im ländlichen Raum. Bei aller Anstrengung werden wir das Problem der Wohnungsknappheit nicht allein in den großen Städten lösen können.

Ländliche Räume können insoweit eine wichtige Entlastungsfunktion für die oft überhitzten Wohnungsmärkte in den Großstädten übernehmen und so maßgeblich zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beitragen.

Grundvoraussetzung für eine Stärkung strukturschwacher ländlicher Regionen und damit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist eine flächendeckende Versorgung mit leistungsfähigen Breitbandnetzen einschließlich einer lückenlosen Mobilfunkversorgung, sowie der weitere Ausbau und eine Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur insbesondere im Schienenbereich zur besseren Anbindung ländlicher Regionen.

## KOMMUNALE KOOPERATIONEN AUSBAUEN

Die interkommunale Zusammenarbeit bietet die Chance, auch in Zeiten knapper Kassen eine leistungsstarke und attraktive öffentliche Infrastruktur – gerade auch

in ländlichen Räumen – vorzuhalten. Das Potential ist hier noch lange nicht ausgeschöpft.

Bund und Länder sind daher aufgefordert, die interkommunale Zusammenarbeit sowie Stadt-Umland-Kooperationen, insbesondere in der Gründungsphase („Anschubfinanzierung“), gezielt zu unterstützen. Kooperationen können gerade im Bereich der Stadtentwicklung und der kommunalen Wohnungswirtschaft wichtige Impulse setzen. Eine Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit bei der Wohnbaulandentwicklung sollte einen Kosten-Nutzen-Ausgleich der beteiligten Kommunen vorsehen. Regionale Wohnbauland- und Infrastrukturfonds können dabei Anreize zur Kooperation schaffen.

## UMNUTZUNG ZU WOHNRAUM PRÜFEN

Es muss berücksichtigt werden, dass der Wohnungsmarkt insgesamt in Bewegung bleibt. Der zunehmende Trend zum Homeoffice wird dazu führen, dass etwa das Thema "Umnutzung von nicht mehr benötigtem Büroraum zu Wohnzwecken" verstärkt geprüft wird. Potentialanalysen gehen von 230.000 neuen Wohnungen in bisherigen Büro- und Verwaltungsgebäuden bis zum Jahr 2025 aus. Reduzierte Pendlerströme können zu einer Stärkung attraktiver Klein- und Mittelstädte im Umland von Ballungszentren führen.



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

## BAURECHT FLEXIBILISIEREN

Ein zentrales Problem beim Wohnungsbau bleibt die Baulandmobilisierung. Es ist daher wichtig, dass die geplanten Neuerungen im Baulandmobilisierungsgesetz noch im Jahr 2021 umgesetzt werden.

Speziell die Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte, die Einführung eines sektoralen Bebauungsplans zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau, die neue Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ in der Baunutzungsverordnung sowie die Wiedereinführung der Regelung des § 13b BauGB können zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums effektiv beitragen.

Zur Ankurbelung des Wohnungsbaus wie auch zur Stärkung und Aktivierung des Bestands müssen darüber hinaus weitere Flexibilisierungen, etwa beim Schallschutz, vorgenommen werden. Auch muss die vom Bund mit den Ländern erarbeitete Musterbauordnung mit dem Ziel einer Vereinheitlichung des Baurechts eine größere Gesamt-Verbindlichkeit erhalten. Die digitale Gestaltung der Planungs- und Bauprozesse muss weiter vorangetrieben und Standards müssen vereinheitlicht werden.

## SOZIALEN WOHNUNGSBAU STÄRKEN

Nach erfolgter Grundgesetzänderung beteiligt sich der Bund seit dem Jahr 2020 finanziell am sozialen Wohnungsbau. Das Bundeskabinett hat bis 2024 jährliche Fi-

nanzhilfen in Höhe von 1 Milliarde Euro beschlossen. Dies ist ein positives Signal zur Stärkung des sozialen Wohnungsbaus.

Jedes Jahr fallen in Deutschland aber ca. 45.000 Wohnungen aus der Sozialbindung. Der Bestand ist zwischen 2002 und 2019 um 1,2 Millionen Sozialwohnungen geschrumpft. Die Mittel für die soziale Wohnraumförderung müssen daher von Bund und Ländern auf mindestens 5 Milliarden Euro pro Jahr erhöht werden. Der Bund sollte deshalb die soziale Wohnraumförderung auf 2,5 Milliarden Euro jährlich erhöhen und die Länder müssen dies kofinanzieren.

## WOHNRAUMFÖRDERUNG PRAXISGERECHT GESTALTEN

Wohnraumförderprogramme müssen zudem so gestaltet werden, dass den unterschiedlichen örtlichen Bedarfen Rechnung getragen werden kann. Neben der Möglichkeit, Bestandsgebäude sanieren zu können, muss die Förderung daher auch auf den Erwerb und den Umbau von Bestandswohngebäuden ausgerichtet werden. In diesem Bereich sollte ein, ggf. zeitlich befristeter, Verzicht auf Mindeststandards, wie etwa Mindestwohnraumflächen, erfolgen. Hier sind die Länder in der Pflicht!

## KOMMUNALE WOHNUNGSUNTERNEHMEN: GARANTEN FÜR BEZAHLBARE WOHNUNGEN

Städte und Gemeinden koppeln vielfach ihre Baulandausweisung

gegenüber privaten Investoren daran, dass diese einen bestimmten Anteil (Beispiel: Mindestens 30 Prozent) ihrer Wohnungen für sozialschwache Personen zur Verfügung stellen müssen und dafür eine öffentliche Förderung erhalten („Münchener Modell“).

Zudem sind kommunale Wohnungsunternehmen wichtige Partner der Städte und Gemeinden sowie Garanten einer nachhaltigen Wohnungs- und Stadtentwicklungspolitik. Die über 700 kommunalen Wohnungsunternehmen besitzen in Deutschland ca. 2,3 Millionen Wohnungen.

Diese kommunalen Unternehmen sind nicht auf Gewinnmaximierung ausgerichtet. Sie sind vielmehr schon von ihren Satzungszwecken her dem Ziel verpflichtet, preiswerten Wohnraum für breite Kreise der Bevölkerung zu schaffen. Zudem verfolgen sie regelmäßig eine integrierte sowie nachhaltige und kompakte Stadtentwicklung.

Bei ihren Maßnahmen steht städtebaulich die Stärkung der Innenstädte und Ortskerne im Vordergrund. Daher sind kommunale Wohnungsunternehmen Bestandhalter. Sie tragen mit einer zurückhaltenden Mietenpolitik maßgeblich zu einer sozialgerechten Entwicklung in den Städten und Gemeinden bei. Wegen ihrer besonderen Rolle sollten kommunale Wohnungsunternehmen auch in ihrer Gründungsphase sowie mit dem Ziel einer Stärkung kommunaler Kooperationen daher bevorzugt in staatliche Förderpro-



**DSTGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

gramme zur Stadtentwicklung und zum Wohnungsbau einbezogen werden.

## **GENOSSENSCHAFTLICHES WOHNEN + ERBBAURECHTE STÄRKEN**

Das genossenschaftliche Wohnen in Deutschland muss ausgebaut werden. Wohnungsgenossenschaften leisten seit jeher im Sinne des Solidarprinzips einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie zur Bildung stabiler Wohnquartiere. Neben der Förderung, insbesondere kleinerer Genossenschaften in der Gründungsphase, sollte eine stärkere Einbeziehung von Wohnungsgenossenschaften auch in Kooperationsvereinbarungen mit den Kommunen unterstützt werden. Zudem muss der Bund die Bedingungen für den Erwerb von Geschäftsanteilen für Mitglieder der Genossenschaften im Rahmen des KfW-Wohneigentumsprogramms verbessern.

Auch Modelle, bei denen Städte und Gemeinden ihre eigenen Grundstücke im Wege des Erbbaurechts vergeben und nicht verkaufen, dienen der Schaffung bezahlbaren Wohnraums.

## **SELBSTGENUTZTES WOHNEIGENTUM ZIELGERICHTET FÖRDERN**

Die Eigenheimquote beim selbstgenutzten Wohneigentum ist mit ca. 45 Prozent der Haushalte in Deutschland die niedrigste Quote im Vergleich aller EU-Staaten (Beispiel: Spanien: 85 Prozent; Italien

und Polen: 77 Prozent). Selbstgenutztes Wohneigentum steht aber für viele Personen, im Übrigen auch langfristig für viele in Deutschland bleibende Migranten, die aus Ländern mit einem hohen Wohneigentumsgrad kommen, auf der Wunschliste nach wie vor weit oben. Es hat für die Menschen, aber auch für die gesamte Gesellschaft, wegen der hiermit verbundenen Stärkung der Selbstverantwortung, der stärkeren Identifizierung mit der jeweiligen Stadt und Gemeinde, der Vermögensbildung und der Alterssicherung, einen hohen Stellenwert. Daher muss eine bessere und speziell den sogenannten Schwellenhaushalten sowie jungen Familien mit Kindern zugutekommende Förderung (Bsp.: Baukindergeld) des selbstgenutzten Wohneigentums durch den Bund stattfinden.

Zu unterstützen sind auch sogenannte „Einheimischenmodelle“, über die sozial schwache und schon lange ortsansässige Bürger Baugrundstücke oder Mietwohnungen in einer Gemeinde preisgünstiger erhalten. Derartige Modelle sind insbesondere für ländlich geprägte Kommunen im Umland von attraktiven Großstädten wichtige Instrumente. Denn Einheimischenmodelle vermeiden eine Verdrängung der seit langem ortsansässigen Bevölkerung und sie stärken bestehende Sozialstrukturen (Vereine etc.) in Gemeinden.

## **BAULAND MOBILISIEREN – WEITERE ANREIZE SCHAFFEN**

Dem Ziel der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dienen die Baulandkonzepte der Städte und Gemeinden sowie die Vergabe kommunaler Grundstücke an Investoren und private Bauherren nach Konzeptqualität (Konzeptvergabe). Beim Bauland ist nicht das Bestehen von Baurechten, sondern die Mobilisierung des Baulands für bezahlbare Wohnungen das Problem. Hohe Preise für Bauland hemmen häufig noch mehr den Wohnungsbau als die eigentlichen Baukosten. Oft scheitert die Ausweisung neuer Baugebiete auch an Bürgerinitiativen (Bsp.: Tempelhofer Feld in Berlin), so dass sich der verbleibende Wohnraum zusätzlich verteuert. Konflikte mit dem Umwelt-, Arten- und Naturschutz sind weitere Schranken für eine Bebauung, auch im Innenbereich. Zudem ist es oftmals schwer, die in (landwirtschaftlichem) Privatbesitz befindlichen Grundstücke für eine Bebauung zu mobilisieren. Nötig sind daher auch steuerliche Anreize, die die Veräußerung speziell landwirtschaftlicher Flächen zum Zwecke des Wohnungsbaus fördern.

## **STEUERRECHT ZIELGERICHTET ANPASSEN**

Bund und Länder müssen auch mittels geeigneter steuerlicher Anreizinstrumente den Neu- und Umbau von preiswertem Wohnraum sowohl im Miet- als auch im Eigentumssegment fördern. Der Neubaubedarf geht über die Metropolen hinaus. Daher dürfen


**DSTGB**

 Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

Steuererleichterungen für Investitionen in den Wohnungsbau nicht auf Gebiete mit „angespannten Wohnungsmärkten“ beschränkt werden. Der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum besteht insbesondere auch in verkehrlich gut angebundenen Kommunen im ländlichen Raum. Die im Jahr 2019 eingeführte Sonderabschreibung (4 Jahre in Höhe von jährlich von 5 Prozent der Anschaffungs- und Herstellungskosten; zusätzlich zur linearen AfA von jährlich 2 Prozent) sollte als Investitionsimpuls über das Jahresende 2021 hinaus verlängert werden.

## **BUNDES-, LANDES- + WERKS- WOHNUNGEN SCHAFFEN**

Es müssen auch verstärkt Bundes- und Landesbedienstetenwohnungen, aber auch Werkwohnungen, errichtet werden. Sowohl die öffentliche Hand als auch private Unternehmen bleiben hier in der Pflicht. Die steuerliche Begünstigung bei verbilligter Überlassung von Werkwohnungen muss langfristig aufrechterhalten werden.

## **PLANUNGSVERFAHREN BESCHLEUNIGEN – STANDARDS ABBAUEN**

In den letzten zehn Jahren sind die Baukosten in Deutschland mit bis zu 36 Prozent schneller gewachsen als die allgemeinen Lebenshaltungskosten. Daher gehören die Normung und die bautechnischen Regeln auf den Prüfstand. Die Erarbeitung von technischen Normen sowie ihre Übernahme in das bautechnische Regelwerk (DIN

etc.) bedürfen einer strengen Prüfung auf Erforderlichkeit und einer Kosten-Nutzen-Analyse. Ohne eine nachhaltige Reduzierung der Baukosten wird es nicht gelingen, Wohnungsbauprojekte zu bezahlbaren Preisen zu realisieren. Die Zahl der Bauvorschriften hat sich zudem in den letzten Jahren von 5.000 auf 20.000 vervierfacht. Diese Entwicklung ist zu stoppen. Zur Beschleunigung von Planungsverfahren wird es zudem auf eine verstärkte Digitalisierung von Planungs-, Beteiligung- und Genehmigungsprozessen ankommen. Die Verlängerung des Plansicherungsgesetzes bis Ende 2022 ist insoweit ein sinnvoller Ansatz. Aus kommunaler Sicht sollte dieses Instrument, mit dem als Ersatz für zwingend durchzuführende Erörterungstermine z. B. für Internetveröffentlichungen oder die Durchführung von Online-Konsultationen ermöglicht werden, allerdings ins Dauerrecht überführt werden.

Zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren gerade im kommunalen Bereich (Bauleitplanung) sollten Klagemöglichkeiten durch klare Präklusions- sowie Stichtagsregeln – soweit EU-rechtlich möglich – begrenzt werden.

## **SERIELLES + MODULARES BAUEN FORCIEREN**

Standardisierung und serielles Bauen sparen nicht nur Geld. Sie beschleunigen auch die Fertigstellung von Wohnbauprojekten und sind im Sinne einer flexiblen Nut-

zung nachhaltig. So können zum Beispiel Variowohnungen, die eine unterschiedliche Wohnnutzung ermöglichen (z. B. Wohnungen für Studierende; Seniorenwohnen; junge Familien), zügig erstellt werden. Die Prozessdauer im Genehmigungsverfahren kann zudem durch die verstärkte Zulassung von Typengenehmigungen deutlich verkürzt werden. Hinzu kommt, dass mittlerweile durch serielle Bauweise nicht nur kostengünstig, sondern auch hochwertig gebaut werden kann. Serielles Bauen kann somit auch baukulturelle Qualität schaffen. Die entstehenden Wohnungen selbst müssen für eine lange Nutzung und viele Strukturen (Mehrgenerationenhäuser etc.) geeignet und damit nachhaltig sein. Flexibel nutzbare Bauten (modulare Bauweise), etwa durch die Verwendung nachhaltiger Materialien wie Holz, sind temporären Unterkünften vorzuziehen.

## **BESTAND AKTIVIEREN – STÄDTEBAUFÖRDERUNG DAUERHAFT STÄRKEN**

Ein Schwerpunkt einer nachhaltigen Wohnungspolitik liegt, gerade wegen des erheblichen Leerstandes in strukturschwachen Regionen, in der Aktivierung des Bestands. Die Städtebauförderung von Bund, Ländern und Gemeinden ist als Gemeinschaftsaufgabe ein unverzichtbarer Eckpfeiler der Stadtentwicklung. Die Finanzierung durch den Bund und die



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

# Position

Länder muss daher dauerhaft auf hohem Niveau gesichert werden. Nötig sind neben einer Bündelung und stärkeren Durchlässigkeit der Programme eine stärkere kommunale Eigenverantwortung sowie einfachere Antrags- und Mittelverwendungsverfahren. Neben einem altersgerechten Stadtbau müssen in den Innenstädten und Ortskernen die aktuell nicht als Wohnungen genutzten Bestandsbauten gerade für junge Familien mit Kindern nutzbar gemacht werden. Unter dem Konzept „Jung kauft Alt“ gibt es bereits vielfach öffentlich und durch Kommunen geförderte Modelle für einen nachfragegerechten Umbau älterer und nicht mehr den aktuellen Wohnbedürfnissen entsprechenden Bauten zu Wohnzwecken. Wesentlich ist auch, die Wohnformen der wachsenden Zahl älterer Menschen anzupassen.

Um das „Wohnen in den eigenen vier Wänden“ lange zu ermöglichen, sind daher gezielte Bundes- und Landesprogramme ebenso nötig wie die Förderung von Mehrgenerationenhäusern.

## WOHNEN IN INNENSTÄDTEN + ORTSKERNEN STÄRKEN

Eine Innenentwicklung und die Schaffung „kompakter Städte und Gemeinden“ verdienen aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründen gegenüber einer Außenentwicklung den Vorzug. Insbesondere die Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigen, dass es zukünftig auf einen verstärkten Nutzungsmix in den Innenstädten und Ortskernen ankommen wird. Neben Handel und Gastronomie, Kultur, Freizeit und Bildungsangeboten muss auch dem Wohnen eine verstärkte Bedeutung zukommen.

Hier gilt es, sinnvolle Innenstadt- und Nachnutzungskonzepte für leergefallene Immobilien zu entwickeln. Der Bund ist aufgefordert, Städte und Gemeinden mit einem „Innenstadtfonds“, der u. a. den Zwischenerwerb oder eine Zwischenmiete von Schlüsselimmobilien ermöglicht, zu unterstützen. Diese Finanzierung muss unabhängig von einer weiter aufgestockten Städtebauförderung des Bundes gesehen werden.

Sie sollte zukünftig auf mindestens 1,5 Milliarden Euro jährlich angehoben werden. Zu begrüßen ist, dass der Bund zudem bei der letzten Städtebaurechtsnovelle schon die BauNVO angepasst und einen neuen Baugebietstyp mit flexiblen Nutzungsmischungen für Wohnen und Arbeiten („Urbanes Gebiet“) geschaffen hat. Durch eine bessere Kompatibilität von Wohnen und Gewerbe sowie durch eine behutsame Nachverdichtung kann zusätzlicher Wohnraum in unseren Innenstädten und Ortskernen entstehen.

Berlin, 11. März 2021

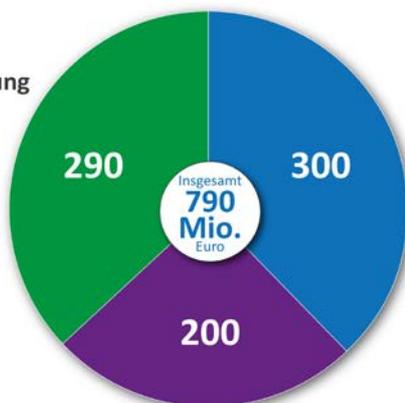
## STÄDTEBAUFÖRDERPROGRAMME DES BUNDES 2021

Angaben in Mio. Euro



**DStGB**  
Deutscher Städte-  
und Gemeindebund

Wachstum  
&  
nachhaltige Erneuerung



Lebendige  
Zentren

Sozialer Zusammenhalt

Grafik DStGB 2021