



Stellungnahme: Neubau ist nicht die Lösung

Architects for Future Deutschland e.V. zum Bündnis "Soziales Wohnen"

23.01.2023

Das [Bündnis "Soziales Wohnen"](#) (bestehend aus Mieterbund, Baugewerkschaft, Sozial- und Branchen-Verbänden der Bauwirtschaft) fordert ein Sondervermögen von 50 Mrd. €, um den "Kollaps auf dem sozialen Wohnungsmarkt abzuwenden" - *so die Botschaft auf der Pressekonferenz in Berlin.**

Wir teilen die Sorge um den schwindenden bezahlbaren Wohnraum, jedoch nicht die Forderung nach Neubau.

Dieser wird die Problematik nicht nachhaltig lösen. Denn das Hauptproblem des geförderten sozialen Wohnungsbaus ist, dass jährlich mehr Wohnungen aus der Mietpreis- bzw. Belegungsbindung herausfallen als nachgebaut werden. Diese Wohnungen dürfen nach Ablauf der Bindefrist zu freien Marktpreisen vermietet werden. Ein gesetzlich eingebautes Hamsterrad von Flächenverbrauch und Wohnungsneubau mit "sozialer Zwischennutzung" entsteht, solange Neubau als einzige Alternative beworben wird.

Das Perfide: Es kommt der Eindruck auf, bezahlbarer Wohnraum sei nur auf Kosten von Klima und Umwelt zu haben. Das stimmt nicht: Es gibt andere Lösungen, die die Potentiale im Bestand erschließen.

Auch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) arbeitet gerade nach eigener Angabe an einem "Wohngemeinnützigkeitskonzept", das im März 2023 vorgelegt werden soll. Wir setzen weiterhin auf eine Novellierung des WoBindG (Gesetz zur Sicherung der Zweckbestimmung von Sozialwohnungen) und auf eine gezielte Förderung des Erhalts von bestehenden Sozialwohnungen - mit entsprechenden ökologischen, energetischen und sozialen Auflagen für eine Vermietung auf dem freien Markt. Hier brauchen wir ein attraktives Förderangebot für eine Sanierung bei Verlängerung der Belegungsbindung.

Wir fordern effektive Lösungen zur Wahrung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum mit Fokus auf den Gebäudebestand. Zusätzlich bedarf es Reformen in der Fördersystematik. Was einmal bezahlbar ist, muss bezahlbar bleiben.

Darüber hinaus brauchen wir eine aktive Bodenpolitik, die schlagkräftig und gemeinwohlorientiert ist. Der Boden ist Mietpreistreiber und eine bedachte Bodenpolitik der

Schlüssel zur Bezahlbarkeit. Nur wenn ökologische und gesellschaftliche Herausforderungen gemeinsam gedacht werden, ist eine langfristige und nachhaltige Lösung der Wohnungsfrage zu erzielen.

Die Hinwendung zum Bestand ist auch ein Zeichen der Zeit in Fachkreisen:

- Die Forderung nach einem [Abrissmoratorium](#) wurde neben den Klima- und Umweltverbänden auch vom Bund Deutscher Architektinnen und Architekten, einigen Landesarchitektenkammern sowie zahlreichen Planungsbüros und Hochschulprofessor:innen unterstützt.
- Architects for Future hat bereits im Sommer 2021 mit genauso breiter Unterstützung Vorschläge für eine [UMBauordnung](#) vorgelegt, die in die Politik Eingang gefunden haben, beispielsweise in den niedersächsischen Koalitionsvertrag im Herbst 2022.
- Im Januar 2022 drangen die Unterzeichner:innen eines [Offenen Briefs an die Bundesbauministerin](#) bereits darauf, die Bedarfsmenge der im Koalitionsvertrag festgeschriebenen 400.000 neuen Wohnungen pro Jahr insgesamt zu überprüfen und unter sozialen und klimatechnischen Aspekten neu zu bewerten.

Kontakt: presse@architects4future.de | Tel. +49 1567 8397516 | zur Bodenpolitik: Judith Nurmamann | zur Stellungnahme allgemein: Judith Ottich und Jakob Bahret

** korrigiert / ergänzt am 24.01.2023*

Hintergründe

Fördersystematik für „sozialen Wohnungsbau“ in Deutschland reformbedürftig

Bauherr:innen erhalten Zuschüsse und öffentlich subventionierte Darlehen unter der Auflage, einen Anteil der gebauten Wohneinheiten zu einem festgeschriebenen, vergünstigten Mietpreis anzubieten. Diese sogenannten Mietpreis- oder Belegungsbindungen sind aber zeitlich befristet (je nach geltenden Förderbestimmungen der Länder).

Der Wohnungswissenschaftler Christian Donner bezeichnet das deutsche System in seinem Buch „Wohnungspolitik in der Europäischen Union: Theorie und Praxis“ aus diesem Grund als „Förderung privater Mietwohnungsinvestitionen mit sozialer Zwischennutzung“ (Donner 2000: 200). Der Berliner Sozialwissenschaftler Andrej Holm schließt sich diesen Einschätzungen wie folgt an: „Gemessen an dem riesigen Fördervolumen in der Vergangenheit stellt sich der soziale Wohnungsbau als ein zutiefst ineffektives Förderinstrument dar“ (Holm 2020: 71f.).

Nach Auslaufen der Belegungsbindungen können die vormaligen Sozialwohnungen zu Marktpreisen vermietet werden. Da die aktuellen Förderungen sich auf Neubau fokussieren, wird ein Mechanismus mit Verdrängungsdynamik in Gang gesetzt und ein räumlich soziales Problem erzeugt: Neue bezahlbare Wohnungen entstehen überwiegend in der Peripherie, während in zentralen Lagen die Förderungen auslaufen.

Den Bürger:innen wird durch Neubauzielzahlen für den sozialen Wohnungsbau vielfach suggeriert, dass zusätzlicher bezahlbarer Wohnraum entstünde. De facto fallen aber jedes Jahr mehr geförderte Sozialwohnungen aus den Mietpreis- bzw. Belegungsbindungen heraus, als durch Neubau hinzukommen. Die Bilanz ist stets negativ und der Bestand an potenziell bezahlbarem Wohnraum nimmt deshalb stetig ab.

Der bundesweite Bestand hat sich seit 2008 fast halbiert. 2020 fielen beispielsweise rund 90.000 Wohneinheiten aus der Belegungsbindung. Im selben Jahr wurde mit 30.000 geförderten Wohnungen ein Höchststand im Neubau erreicht - trotzdem ist das nur ein Drittel dessen, was vom Markt verschwunden ist.

Neubau ist also nicht nur massiv klimaschädigend, sondern auch kein geeignetes Mittel, um dem Mangel an bezahlbarem Wohnraum zu begegnen.

In einem vom Deutschen Mieterbund beauftragten Konzept zur Neuen Wohngemeinnützigkeit wird darüber hinaus vermerkt: „Es ist ökonomisch nicht sinnvoll, dass nach Auslaufen der Förderbindung, je nach Landesprogramm in 20 oder 30 Jahren, der Staat dann wieder Milliarden Euro in die Hand nehmen muss, um erneut gebundenen preisgünstigen Wohnraum für die ausgelaufenen Bindungen als Neubau zu fördern. Auch ökologisch ist es unververtretbar, dass für den deshalb erforderlichen Neubau wieder Bauland zusätzlich versiegelt würde, von den zwischenzeitlich gestiegenen Grundstücks- und Baukosten ganz zu schweigen“ (KUB 2022: 9). Diese Einschätzung teilen wir.

Nachhaltig bezahlbaren Wohnraum schaffen, gelingt also nur mit einer Reform des sozialen Wohnungsbaus. Was einmal bezahlbar ist, muss bezahlbar bleiben.

Wohnungspolitische Maßnahmen für den Bestand sind unbedingt zu priorisieren

Da durch den sozialen Wohnungsbau wegen der stets auslaufenden Belegungsbindungen kein zusätzlicher bezahlbarer Wohnraum bereitgestellt wird und Neubau ressourcenintensiv und klimaschädlich ist, sollte sich die Politik der Sicherung von bezahlbarem Wohnen im Bestand verpflichten, bevor Neubau vorangetrieben wird.

Eines darf nicht aus dem Blick geraten: Neubau hilft ohnehin nur denjenigen, die eine Wohnung suchen. Die Wurzel der Wohnungskrise liegt aber im Bestand.

Studien der Hans-Böckler-Stiftung zeigen, dass ungefähr jeder zweite Haushalt in deutschen Großstädten die sogenannte Mietbelastungsquote überschreitet (vgl. Hans-Böckler-Stiftung 2021: 9). Das bedeutet, dass diese Haushalte mehr als 30 % ihres Einkommens für Miete aufwenden müssen. Für immer mehr Menschen übersteigen die Mietkosten damit die Grenze zur Überlastung. Wie hilft man diesen Haushalten?

Hier nur einige Maßnahmen, die infrage kommen:

- eine weitere Absenkung der Kappungsgrenze (Derzeit sind nach § 558 BGB Mieterhöhungen von 15 oder 20 % (binnen 3 Jahren möglich.)
- Reparatur der Mietpreisbremse (bisher zu viele Ausnahmen, kaum wirkungsvoll)
- Mietspiegelreform (mit breiterer Bestandsbetrachtung)
- Instrumente zur Mietenstabilisierung
- Entmietungsschutz
- Nebenkostentransparenz
- Indexmietenbremse/ -verbot
- preislimitiertes kommunales Vorkaufsrecht
- Erfassung und Sanktionierung von Leerstand
- Erwerb von Belegungsrechten (Unterbringung von Menschen mit Wohnberechtigungsschein in Bestandswohnungen aus dem freien Markt)
- Vorkaufsrecht für aus der Bindung gefallene Sozialwohnungen
- Verschärfung von § 5 Wirtschaftsstrafgesetz (Mietpreiserhöhung)
- Verschärfung von § 291 Strafgesetzbuch (Wucher)
- Einführung Neue Wohngemeinnützigkeit
- Festsetzungsmöglichkeit von bezahlbarem Wohnraum in Angebotsbebauungsplänen
- mehr Geld für kommunalen Wohnungsbau, Gemeinwohlträger und selbstnutzende Baugemeinschaften
- Reformen zur kommunalen Bodenbevorratung / Bodenfonds
- Reform des Erbbaurechts
- Einführung Belegungs- bzw. Mietpreisbindungen ohne Laufzeitbegrenzung
- Schaffung von Anreizen für Umzüge in kleinere Wohnungen (vgl. 93. Konferenz der JustizministerInnen)

Wohnungspolitik ist etwas anderes als Wohnungsbaupolitik

Immer noch gibt es Regionen, die mit Leerstand zu kämpfen haben. In Zeiten, in denen das Homeoffice sich vielfach etabliert hat, würden sie mehr denn je von einer Stärkung der Infrastruktur zur Wiederbelebung profitieren.

Desweiteren leben zahlreiche ältere Menschen auf vielen Quadratmetern mit leeren Zimmern, weil Kinder ausgezogen sind oder andere Lebensumstände sich geändert haben - aber mit ihnen nicht die Wohnsituation, denn Alternativen sind in der Zwischenzeit unattraktiv und / oder zu teuer geworden. Aktuell wird zwar Zuzug bei der Bedarfsermittlung betrachtet, nicht jedoch die mögliche Aktivierung von heutigem Leerstand, ebensowenig von Zukünftigem für die Zeit, in der sich die Boomer-Generation im Alter wohnlich entweder verkleinern möchte oder irgendwann auch verstirbt. Insgesamt fehlt es hier an Hilfen und Anreizen zur Verkleinerung.

Obwohl die Bundesregierung 2020 in einer bundesweiten [Baulandumfrage](#) durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) in Kooperation mit dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ermitteln lassen hat, dass in der Innenentwicklung (Brachflächen, Baulücken, Leerstand etc.) das Potential für 900.000 bis 2 Millionen Wohnungen steckt, wird weiterhin Bauland im Außenbereich ausgewiesen. Der § 13b BauGB, der beschleunigte Verfahren für siedlungsnahen Wohngebiete in Außenbereichsflächen unter 10.000 m² zulässt, wurde 2021 sogar verlängert und der Flächenverbrauch bisher nicht eingedämmt.

Die derzeitigen Strategien - vor allem die medial präsenten - sind unterkomplex und ungeeignet, die Wohnungsfrage in Deutschland zu lösen. Deutschland ist das größte Mieter:innenland in der EU. In diesem Sinne haben wir eine wohnungspolitische Offensive verdient, die über Einzelmaßnahmen und "bauen, bauen, bauen" hinausgeht.

Holt die Bodenpolitik aus dem Dornröschenschlaf

In der Gleichung um Wohnungsbauoffensiven und Neubauforderungen wird stets eins vergessen: Der Boden ist der Schlüssel zur Bezahlbarkeit.

Der ehem. SPD-Bundesbauminister Hans-Jochen Vogel betitelte dazu sein Buch wie folgt: „Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird Wohnen wieder bezahlbar“ (Vogel: 2019). Bauland ist knapp und teuer – insbesondere dort, wo die Wohnungsnot am größten ist.

Durch Baulandpreissteigerungen und Spekulationsvorgänge entstehen Verwertungsspiralen, welche der Herstellung von bezahlbarem Wohnraum im Neubau grundsätzlich entgegenwirken.

Gleichzeitig fehlt das Bauland, zunehmend insbesondere an den Orten, wo die Belegungsbindungen auslaufen. So werden Menschen, die auf eine Sozialwohnung angewiesen sind, aus den attraktiven und zentralen Lagen mit guter Infrastruktur an die Siedlungsränder

gedrängt. Zudem haben wir insgesamt damit zu kämpfen, dass „Falsches“ an den falschen Stellen zugelassen wird und von Steuerzahler:innen getragene Subventionierungen des Wohnungsbaus sehr viel zielgerichteter gesteuert werden müssen. Stephan Reiß-Schmidt, ehem. Stadtdirektor von München, schreibt dazu: „Wohnungspolitik hat schon länger weniger ein Mengen- als ein Verteilungsproblem. Die in den letzten drei Jahren bis 2020 fertiggestellten rund 800.000 Wohnungen bestehen zu fast zwei Dritteln aus Ein- und Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen. „Das heizt den Wohnflächenkonsum zahlungskräftiger Haushalte auch in Regionen mit entspanntem Wohnungsmarkt weiter an, statt die großstädtische Wohnungsnot zu lindern.“ (DBZ 2022).

Die Wohnungsfrage ist eine Bodenfrage und der Gesetzgeber sollte Boden wieder als Gemeingut begreifen (vgl. BDA Denklabor 2021 | SWR Marktcheck 2021).

Artikel 14 Abs. II unseres Grundgesetzes ist alles, was wir dazu brauchen: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“
Selbst unser Bundesverfassungsgericht bemerkte in einer Entscheidung zu ebendiesem Artikel: „Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen. Eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Forderungen des überparteilichen [Bündnis Bodenwende](#), in dem auch Architects for Future Deutschland e.V. vertreten sind:

- Bodenspekulation und Mitnahme leistungsloser Bodenwertgewinne sind mit einer sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar. Die verfassungsrechtlich verankerte Sozialpflichtigkeit des Eigentums muss beim Boden wirksamer als bisher umgesetzt werden, z.B. durch die Weiterentwicklung planungsrechtlicher Instrumente.
- Nutzen und Lasten müssen auch bei der Besteuerung des Bodens gerechter verteilt und der Besteuerung anderer Anlageformen angepasst werden. Leistungslose Bodenwertgewinne sind vorrangig zur Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge zu nutzen.
- Der kommunale Zugriff auf für die Daseinsvorsorge unverzichtbaren Boden muss erleichtert werden. Zur Realisierung dauerhaft gesicherter bezahlbarer Wohnungen, lebenswerter und klimagerechter Quartiere sowie einer nachhaltigen grünen Infrastruktur müssen die Kommunen in die Lage versetzt werden, eine aktive Bodenpolitik zu betreiben.
- Boden und Immobilien von Bund, Ländern und Kommunen dürfen nicht länger zur Haushaltssanierung gegen Höchstgebot privatisiert werden. Mit Instrumenten wie Konzeptausschreibungen und Erbbaurecht sollen gemeinwohlorientierte Akteur:innen an einer nachhaltigen und sozialen Stadtentwicklung beteiligt werden.

Vor diesem Hintergrund sind Steuergelder (durch etwaige Sondervermögen) für eine bessere Bodenpolitik bereitzustellen - mit dem Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Auf diese Weise lässt sich bezahlbarer Wohnraum auch für zukünftige Generationen sichern – sowohl im wohl bedachten Neubau im Innenbereich als auch im Bestand. Gleichzeitig ergeben

sich zahlreiche Synergieeffekte im Hinblick auf eine nachhaltige Stadtentwicklung und hohe Lebensqualität

- für eine Zukunft mit starken und resilienten Zentren und Ortskernen sowie lebenswerten Quartieren und Siedlungen,
- für eine Zukunft, in der Gebäude nicht nur als Ware, sondern als wertvolle Ressource und als Lebensraum für Menschen wahrgenommen werden.

zum Weiterlesen rund um Architects for Future Deutschland e.V.:

- Offener Brief an Bundesbauministerin Geywitz vom 20. Januar 2022: <https://www.architects4future.de/news/offener-brief-an-die-bundesministerin-fur-wohnen-stadtentwicklung-und-bauwesen-aufruf-zur-klima-und-sozialgerechten-bauwende>
- Klimaneutrales bzw. klimapositives Bauen: Vorschläge für eine Muster(um)bauordnung - <https://www.architects4future.de/news/a4f-umbauordnung>
- Abrissmoratorium: <https://abrisssmoratorium.de/>

Quellen:

- 93. Konferenz der Justizminister:innen (2022): TOP I.11 - Stille Wohnraumversorgung nutzen: Bestandsschutz für günstige Mieten bei Umzug in kleinere Wohnung. URL: Microsoft Word - TOP I.11 - Stille Wohnraumreserven nutzen (bayern.de) [Abgerufen am: 19.01.23]
- ARL: Bündnis Bodenwende, Wer wir sind - und wofür wir stehen. URL: Buendnis Bodenwende_Wer wir sind.pdf (arl-net.de) [Abgerufen am: 19.01.23]
- BDA-Denklor (2021): Dimensionen der Bodenpolitik, mit Prof. Dirk Löhr. URL: BDA-Denklor - #21 Dimensionen der Bodenpolitik (stationista.com) [Abgerufen am: 19.01.23]
- DBZ (2022): Darf's ein bisschen mehr sein? Wohnungspolitik in der Zeitschleife, Stephan Reiß-Schmidt. URL: Darf's ein wenig mehr sein? Wohnungspolitik in der Zeitschleife - Deutsche BauZeitschrift (dbz.de) [Abgerufen am: 19.01.23]
- Donner, Christian (2000): Wohnungspolitiken in der Europäischen Union: Theorie und Praxis, Wien
- Hans-Böckler-Stiftung (2021): Wohnungsmarkt bleibt angespannt. URL: https://www.boeckler.de/data/impuls_2021_11_S4-5.pdf [Abgerufen am: 04.06.2022]
- Holm, Andrej (2020): (Un)sozialer Wohnungsbau. Schwerpunkt der Berliner Verdrängungsdynamik. In: Die Legende vom sozialen Wohnungsbau, Berliner Hefte zu Geschichte und Gegenwart der Stadt 2, aktualisierte Ausgabe
- Kommunal- und Unternehmensberatung GmbH (KUB) (2022): Konzept für eine Neue Wohngemeinnützigkeit, Gutachten von Jan Kuhnert (KUB) im Auftrag des Deutschen Mieterbundes e. V. URL: DMB_Gutachten_E-Version.pdf (mieterbund.de) [Abgerufen am: 19.01.23]
- SWR Marktcheck (2021) Kampf ums Bauland - Ist Boden für alle da? URL: Kampf um Bauland - Ist Boden für alle da? | Marktcheck SWR - YouTube [Abgerufen am: 19.01.23]
- Vogel, Hans-Jochen (2019): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung - nur so wird Boden wieder bezahlbar, 2. Auflage
- Baulandumfrage 2020 – Bundesweit repräsentative Stichprobe zu Bauland- und Innenentwicklungspotenzialen. URL: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Studien/2019/baulandumfrage/01-start.html> [Abgerufen am: 19.01.23]