

BEZAHLBARER WOHNUNGSBAU FÜR ALLE

POSITIONSPAPIER DER BUNDESARCHITEKTENKAMMER

Stand 7.03.2016

Bezahlbarer Wohnungsbau ist den deutschen Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplanern ein besonderes Anliegen. Seit Jahren übersteigt besonders in den Ballungsräumen die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum das Angebot. Diese Asymmetrie wird durch die internationale Zuwanderung nach Deutschland zusätzlich verschärft.

Die Bundesarchitektenkammer gibt mit den folgenden Ausführungen Hinweise zu Standards für bezahlbaren Wohnraum und zur Rolle der Wohnraumförderung. Sie beziehen sich auf bestehende und neue Anforderungen im Wohnungsbau.

HINTERGRUND

Seit 2009 sind in Deutschland ca. 770.000 Wohnungen zu wenig gebaut worden. Eine Studie des Pestel-Instituts ergibt, dass bis 2021 mindestens 400.000 neue Wohnungen pro Jahr gebaut werden müssten. Vor allem bezahlbare Wohnungen fehlen dabei nicht nur in den Ballungsgebieten. Nach Deutschland geflohene und fliehende Menschen, Zuwanderer aus EU-Ländern, der gegebene Zuzug in die Städte und die bisherigen Versäumnisse bei der Bedarfsdeckung bedingen nun große, gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten, um die gegenüber den aktuellen Bau fertigstellungen zusätzlich erforderlichen ca. 140.000 WE/a zu realisieren. Dies ist nur mit staatlicher Förderung und großer gemeinsamer Anstrengung aller Beteiligten zu erreichen.

Als Folge der in den vergangenen Monaten sprunghaft angestiegenen Flüchtlingszahlen sehen sich viele Kommunen gezwungen, geflüchtete Menschen bis zur Entscheidung über den Asylantrag in temporären, modular errichteten Neubauten, in Bestandsimmobilien, Turnhallen und anderen Provisorien unterzubringen. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz und der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz schafft der Bund Regelungen für temporäre Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünfte. Es werden zeitlich befristete Erleichterungen im Baugesetzbuch, dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) und der Energieeinsparverordnung (EnEV) vorgenommen. Die Bauministerkonferenz forderte, bis Mitte 2016 Vorschläge für eine Neukonzeption von EnEV und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz vorzulegen.

Die Notwendigkeit der Flüchtlingsunterbringung führt unmittelbar zu einer Diskussion über kostengünstigen und sozial integrierten Wohnungsbau. Viele heutige Geflüchtete und nachziehende Familienangehörige sind zukünftige Einwohner unseres Landes. Sie benötigen kurzfristig bezahlbaren Wohnraum – wie auch die zahlreichen Bürgerinnen und Bürger, die auf den Wartelisten der kommunalen Wohnungsgesellschaften und Baugenossenschaften stehen. Die vorhandenen knappen Finanzressourcen und Planungskapazitäten müssen daher im Wesentlichen für den Wohnungsbau eingesetzt werden. Nur im unbedingt notwendigen Maß dürfen sie in Provisorien der Unterbringung von Flüchtlingen fließen.

Wenn im Folgenden von Architektinnen und Architekten die Rede ist, sind sämtliche Fachrichtungen, also Architektur, Innenarchitektur, Landschaftsarchitektur und Stadtplanung gemeint.

STANDARDS, BAUORDNUNG- UND PLANUNGSRECHT, GENEHMIGUNGSVERFAHREN

1.1 Regionalplanung

Regionalplanung stärken!

Regionalplanung ist das Instrument, um auch unter den aktuellen demografischen und sozialen Bedingungen Voraussetzungen für Flächenausweisungen und Umwidmungen zu schaffen. Regionalplanung muss Anreize für kommunale Stadtentwicklung schaffen. Der heterogenen Siedlungsstruktur Deutschlands und der gleichwertigen Entwicklung der Lebensräume ist dabei Rechnung zu tragen.

Innen vor Außenentwicklung!

Die BAK steht zum Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“. Die Entwicklung der Innenräume muss weiterhin mit Vorrang vor der Bebauung neuer Flächen im Außenbereich verfolgt werden. Siedlungsentwicklung muss sich auf solche Ortsteile konzentrieren, die mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen ausgestattet sind. Die Kommunen müssen deshalb darin unterstützt werden, vorhandene Flächenpotenziale zu identifizieren, zu mobilisieren und Brachflächen nachzunutzen. Allerdings kann eine geordnete siedlungsräumliche Entwicklung nicht gänzlich auf die Nutzung freier Flächen verzichten.

Interkommunale Zusammenarbeit nutzen!

Bei der Ansiedlung gewerblicher und industrieller Nutzungen hat sich der Grundsatz der interkommunalen Zusammenarbeit bewährt. Für die Schaffung von Wohnbauflächen muss dieses Instrument dagegen noch erprobt werden. Im Gegenstromprinzip der Regionalplanung müssen die Kommunen auf kommunale Konkurrenz verzichten, ihren prognostizierten Wohnflächenbedarf und ihr angestrebtes Wohnflächenangebot abstimmen und untereinander ausgleichen.

Wohnungsangebote dort schaffen, wo es Arbeitsangebote gibt!

Einige Regionen Deutschlands leiden vor allem durch Wegzug junger Menschen an steigenden Wohnungsleerständen. Es muss sorgfältig geprüft werden, ob solche Leerstände für geflüchtete Menschen ein sinnvolles Angebot sein können. Aber nicht Wohnen allein, sondern auch gute Infrastruktur und vor allem passende Arbeitsplatz-Angebote führen zu sozialer Integration. Zusätzliche Wohnungsangebote müssen daher schwerpunktmäßig in den Ballungsräumen, aber auch in solchen ländlichen Regionen geschaffen werden, die durch Handwerk und mittelständische Industrie geprägt und von der Abwanderung junger Menschen in die Städte betroffen sind.

1.2 Städtebauliche Standards

Integrierte Wohnungsangebote als Schlüssel für Integration schaffen!

Stabile Wohnquartiere und funktionierende Nachbarschaften sind die Voraussetzungen für den sozialen Frieden. Die Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, dass sie Flüchtlinge auf den Wohnungsbestand und im Wohnungsneubau so verteilen können, dass es weder zu Konzentrationen in einzelnen Gebäuden noch in den Quartieren kommt. Das bewährte Ziel der sozialen Durchmischung muss gewahrt bleiben. Neben den unmittelbaren Belegungsrechten durch die Kommunen ist das Instrument der kommunalen Wohnungskonzepte und der Vereinbarungen mit der Wohnungswirtschaft zu nutzen.

Neue Nutzungskategorie „Experimentelle Zonen zur Funktionsmischung“ schaffen

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) bildet die geänderten Wohn- und Arbeitsverhältnisse in unserer Gesellschaft nicht mehr hinreichend ab. Um weiteres Bauland, insbesondere im Innenbereich, für den Wohnungsbau zu mobilisieren, fehlt eine Nutzungskategorie für Wohnnutzung in Nachbarschaft von störendem Gewerbe. Dieser Gebietstyp kann die Lücke zwischen Wohnnutzungen im Mischgebiet MI

(gleichrangig sind Wohnen und nicht störendes Gewerbe zulässig) und dem Gewerbegebiet GE (Wohnen ist ausnahmsweise zulässig, wenn es dem Betrieb zugeordnet und untergeordnet ist) schließen.

Der Vorschlag der Bauministerkonferenz, einen neuen Baugebietstyp „Mischgebiet der Innenentwicklung“ („urbanes Quartier“) einzuführen, reagiert auf veränderte städtebauliche Anforderungen und wird daher unterstützt.

Städtebauliche Dichte erhöhen!

Gerade in den angespannten Wohnungsmärkten fehlt in der Regel Bauland für den aktuell erforderlichen Wohnungsneubau. Um den Außenbereich zu schützen, müssen unsere Städte dichter und kompakter werden. Die Kommunen sollten dafür ihre Planungshoheit nutzen und in Einzelfällen, wenn die Wohngesundheit sowie städtebauliche und baukulturelle Gründe dies zulassen, die Überschreitung der Obergrenzen des Maßes für die bauliche Nutzung aus städtebaulichen Gründen ermöglichen (§ 17 Abs. 2 BauNVO). In den vorhandenen Quartieren muss geprüft werden, welche Möglichkeiten der Nachverdichtung in den Siedlungsstrukturen bestehen. Betont wird, dass es nach Abwägung städtebaulicher Vor- und Nachteile auch Grenzen der Nachverdichtung gibt. Der Vorschlag des Bundesbauministeriums, einen neuen Baugebietstyp „urbanes Gebiet“ einzuführen, reagiert auf veränderte städtebauliche Strukturen und wird daher unterstützt.

Aus den Fehlern der Vergangenheit lernen!

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass bei den hochgeschossigen Wohnhäusern der Großsiedlungen insbesondere infolge der Belegungspolitik die Gefahr sozialer Probleme besteht. Diese Fehler dürfen sich nicht wiederholen – auch nicht aus vermeintlichen Kostengründen. Betont wird, dass es nach Abwägung städtebaulicher Vor- und Nachteile auch Grenzen der Nachverdichtung gibt.

Den öffentlichen Raum als Ort der Bürgergesellschaft wertschätzen und schützen!

Der öffentliche Raum stellt in der freiheitlichen Demokratie als Ort der Begegnung, des Austauschs und der freien Meinungsäußerung ein besonderes Schutzgut dar, prägt er doch unser Grundverständnis der europäischen Stadt. Als Architekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner ist es unser Ziel, ihn so zu gestalten, dass sich jeder Bürger und jede Bürgerin dort sicher und wohl fühlt. Die freie Bürgergesellschaft benötigt diesen öffentlichen Raum, um sich darzustellen und sich mit ihrer Stadt zu identifizieren.

Im Zusammenhang mit der Herausforderung, Flüchtlinge aber auch andere Gruppen der Wohnbevölkerung zu integrieren, wird vermehrt der Einsatz von Überwachungskameras gefordert. Uns muss bewusst sein, dass es eine hundertprozentige Sicherheit nicht gibt und eine freie Gesellschaft auf Vertrauen und Öffentlichkeit basiert. Auch mit einer flächendeckenden Kameraüberwachung können Sicherheitsgarantien nicht erreicht werden. Allenfalls wird mit Überwachungsmaßnahmen die Verfolgung von Straftaten unterstützt. Flächendeckende und vor allem anlasslose Überwachung untergräbt die bürgerliche Freiheit, führt durch ihr Vorbild schließlich zu „gated communities“ und hat damit in letzter Konsequenz eine gesellschaftsspaltende Wirkung.

Die beste Lösung, Sicherheitsverlusten vorzubeugen, ist es, die Stadtplanung und -gestaltung auf hohe Identifikationspotentiale anzulegen. Die Wahrung des öffentlichen Raumes durch aktive Gestaltung und Anteilnahme muss das Anliegen der gesamten Gesellschaft sein und liegt in der besonderen Verantwortung aller Entscheidungsträger.

Grundlagen für einen offenen und toleranten Umgang miteinander sind

- vielfältige Nutzungsmischungen aus Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freizeit, öffentlichen und privaten Nutzungen, die es zu erhalten bzw. weiterzuentwickeln gilt,
- eine Vielfalt an Wohnformen und Eigentumsverhältnissen, mit der gemischte Bewohnerschaften erzielt werden,
- die Voraussetzungen, damit Wege zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden können und somit möglichst viele Menschen im öffentlichen Raum präsent und Straßen und Plätze belebt sind,

- öffentliche Räume mit hoher Aufenthaltsqualität, die multifunktional von Menschen unterschiedlicher Generationen und Bedürfnissen genutzt werden können.

Problembewusste kommunale Planung kann dazu beitragen, Schäden zu verhüten, Konflikte im öffentlichen Raum zu mindern und kommunale Unterhaltungs- und Instandsetzungskosten zu senken.

Qualitätsvolle Freiflächen schaffen!

Zugleich darf die städtebaulich sinnvolle und notwendige Erhaltung und Neuschaffung von Freiflächen in den Innenstädten nicht vernachlässigt werden, da die Bedeutung der halböffentlichen und öffentlichen Räume als Flächen für Handel und Dienstleistung, Freizeit, und Erholung für neue Bevölkerungsgruppen voraussichtlich zunehmen wird.

Außenbereich nur bei städtebaulichem Bedarf beanspruchen!

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz bietet zeitlich befristete Erleichterungen für Flüchtlingsunterkünfte, die auch den Außenbereich betreffen (§ 246 Abs. 13 BauGB). Da sich hierdurch die bauliche Nutzung des Außenbereichs verfestigen kann, sollte die Nutzungsänderung aufgegebener Nutzungen nur mit einer städtebaulichen Begründung, die darlegt, weshalb keine Innenentwicklung möglich ist, aufgenommen werden. Grundsätzlich sollte auch hier das Prinzip der Innenentwicklung vor Außenentwicklung gelten, da insbesondere für die sozial schwächeren Gruppen die ortseingebundenen Lage mit guter Infrastruktur unverzichtbar ist.

1.3 Soziale Standards

Unterschiedliche Standards ausschließen!

Die aktuelle Wohnungsnot ergibt sich auch aus der erheblichen Zuwanderung. Der Wohnungsneubau bekommt dadurch zusätzliche Dringlichkeit. Das darf jedoch nicht unterschiedliche oder reduzierte Standards erlauben, auch wegen der Gefahr der Ghettoisierung oder Stigmatisierung von Quartieren. Qualitätsvoller und bezahlbarer Wohnungsbau für alle darf kein Unterlaufen von gültigen Standards zulassen.

Wohnimmobilien zukunftssicher planen!

Wohnungen sind ein langfristiges Wirtschaftsgut mit einer Lebensdauer von 80 Jahren und mehr. Es käme einem verheerenden volkswirtschaftlichen und auf das einzelne Investment bezogenen Schaden gleich, wenn Wohnungen nicht mehr vermietbar wären und in den Leerstand gerieten, weil sie nicht zukunftssicher geplant wurden.

Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum minimieren!

Gerade in den angespannten Wohnungsmärkten der deutschen Agglomerationsräume und Universitätsstädte kann die zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum für Flüchtlinge zu Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum mit einkommensschwachen Bürgern führen. Gerade in diesen Regionen muss rasch neuer bezahlbarer Wohnraum für alle geschaffen werden. „Für alle“ bedeutet, dass für besonders bedürftige Einkommensgruppen die Kategorie „Schlichtwohnungsbau“ weiterhin Fremdwort bleibt.

Hilfe zur Selbsthilfe initiieren!

In den Unterbringungseinrichtungen erleben die geflüchteten Menschen Langeweile und unstrukturierte Tagesabläufe. Soziale Spannungen sind die Folge. Es wird angeboten, dass Architekten gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft Angebote zur Selbsthilfe und Qualifizierung aufbauen können. Dies kann darüber hinaus zu einer Identifikation mit Heimat führen und im Einzelfall helfen, Kosten zu minimieren. Zudem ist die Selbsthilfe ein Weg, lokale Ökonomien zu stärken und wirtschaftsfördernde Effekte auszulösen.

Qualifizierungsoffensive starten!

Die Integration und Qualifizierung von Flüchtlingen ist für die Integration der Bleibenden ebenso von höchster Bedeutung, wie für die, die in ihre Länder zurückkehren. Jede Ausbildung muss sich an den in Deutschland geltenden Standards orientieren. Eine „Schmalspur“-Ausbildung ist kein ertragreiches Angebot.

Die ausführende Bauwirtschaft kann die etablierte Ausbildungs- und Qualifizierungsstruktur nutzen. Kammern und Verbände der planenden Berufe bieten über ihre Fort- und Weiterbildungssangebote Möglichkeiten der Qualifikation von geflüchteten Architekten und Stadtplanern. Dazu gehören auch Sprachkurse.

1.4 Planungsstandards

Verlässliche Daten sind als Grundlage für verlässliche Planung erforderlich!

Derzeit ändern sich wöchentlich die Prognosen, wie viele Geflüchtete nach Deutschland kommen und bleiben. Planer und Investoren benötigen aber belastbare Vorgaben für den Wohnungsneubau. Auch die Bauwirtschaft muss ihre Kapazitäten an den zu erwartenden Bedarf anpassen können.

Neue Wohnungszuschnitte bedenken!

Die bisherige demografische Entwicklung in Deutschland führte zu einer Konzentration auf Angebote für kleine Familien, Singles und alte Menschen. Neu Zugezogene bringen andere Traditionen und Familienstrukturen in unser Land. Durch ein kurzfristiges Forschungsprojekt muss geprüft werden, welche geänderten Anforderungen unsere neuen Mitbewohner an den Wohnungsmarkt stellen.

Sharing-Modelle nutzen!

Der Wohnflächenbedarf pro Kopf steigt in Deutschland kontinuierlich und liegt aktuell bei ca. 45 m². Das Wachstum ergibt sich aus kleineren Haushalten, älter werdenden Bewohnern und steigenden Wohnansprüchen der Menschen. Aufgrund der hohen Mietpreise und Flächenverknappung müssen gerade in den Städten alternative Nutzungskonzepte bedacht werden. Schon lange setzt der soziale Wohnungsbau auf Gemeinschaftsräume. Sharing-Modelle sind aber auch möglich in der gemeinschaftlichen Nutzung von Erschließungsflächen, Außenanlagen, Hobbyräumen oder Arbeitszimmern.

Mieter in die Planung einbeziehen!

Neubauten und Umbauten, Abriss und Neubau, Verdichtungen und der Zuzug neuer Mitbewohner verändern das gewohnte Umfeld der Mieter. Die Bewohner am Planungsprozess zu beteiligen, steigert die Akzeptanz der Maßnahmen, die Identifikation mit den geänderten Bedingungen und die Mieterzufriedenheit.

Wirtschaftlich und effizient planen!

Zu der Expertise deutscher Architektinnen und Architekten gehört das flächensparende Planen von Grundrissen ohne Abstriche an der Qualität. So gelingt es oft, die Wohnflächenobergrenzen des geförderten Wohnungsbaus zu unterschreiten und damit Investitionskosten und Mietbelastungen zu senken. Angesichts der neuen Anforderungen müssen Grundrisse dabei aber variabler, teilweise ohne Raumhierarchien oder versehen mit zuschaltbaren Flächen konzipiert werden.

Technologieoffen planen!

Aktuell besteht kein wirtschaftlicher oder ökologischer Vorteil von modularer im Vergleich zu konventioneller Bauweise. Einseitige Aussagen zu bestimmten Planungslösungen müssen vermieden werden. Allein die individuellen Rahmenbedingungen der Planungsaufgabe bestimmen die Bauweise.

Planungslösungen im Wettbewerb optimieren!

Architektenwettbewerbe sind ein hervorragendes Instrument für innovative Ideen und qualitätsvolles Bauen. Gut vorbereitet, können sie zu Kosteneinsparungen und rasch umsetzbaren Konzepten mit innovativen Lösungen führen. Die BAK fordert, für anstehende Aufgaben des Wohnungsbaus auf Planungswettbewerbe zu setzen. Die Architektenkammern der Länder bieten ihre Kompetenz in der Beratung zu Wettbewerben kostenfrei an.

Der Zunahme an Sonderplanungsleistungen ein Ende setzen!

In den letzten Jahren haben viele neue Beratungs- und Planungsleistungen die Baunebenenkosten verteuert. Insbesondere sind Leistungen für den Brandschutz, die Baustellensicherheit, die Beratung zu den Förderprogrammen der KfW oder Nachhaltigkeitszertifizierungen zu nennen. Die Architektenkammern der Länder fordern, die diesbezüglichen gesetzlichen und förderfähigen Auflagen einer umfassenden Revision mit dem Ziel einer Vereinfachung zu unterziehen.

Digitale Technik für Planung und Betrieb von Wohngebäuden fortentwickeln, Pilotprojekte starten!

Der Einsatz von computergestützten Planungsmethoden, wie z.B. Building Information Modeling (BIM) kann zur Steigerung von Qualität in Planung und Ausführung beitragen sowie auch bei Wohngebäuden ein wesentliches Arbeitsinstrument in Betrieb und Nutzung darstellen.

Bisher liegen zum Einsatz von BIM im Wohnungsbau noch keine weitreichenden Erfahrungen vor. Es ist zu erwarten, dass durch BIM Kostenvorteile durch eine Verkürzung der Bauzeit und insbesondere Vorteile für den Betrieb des Gebäudes entstehen. Es besteht allerdings noch ein hoher Forschungsbedarf. An Hand von Modellprojekten können die Auswirkung von BIM erprobt werden. Architekten bringen sich in die damit verbundenen Entwicklungsprozesse und Fragestellungen ein.

Der serielle und modulare Wohnungsbau ist eine Chance, wenn er baukulturellen Werten verpflichtet ist!

Der serielle Wohnungsbau ist keine neue Erscheinung: Es waren stets Architekten, die vor dem Hintergrund akuter Wohnungsnot hierzu innovative Beiträge geleistet haben. Viele gebaute Beispiele zeigen, dass serieller Wohnungsbau in qualitätsvoller Architektur realisiert werden kann. Dabei muss die Prämisse leiten, aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen und Ansprüche in zukunftsfähige Lösungen zu übersetzen.

Wohnungsneubauten müssen sich heute kleinteilig in das vorhandene Siedlungsgefüge integrieren und an vorhandene Infrastruktur angebunden sein. Serielles Bauen findet Akzeptanz, wenn es gelingt den städtebaulichen und gestalterischen Bezug zum Standort herzustellen. Durch den optimierten Planungs- und Vorfertigungsprozess verkürzt sich die Bauzeit und somit auch die Belastung (Lärm, Einschränkungen usw.) für die bestehende Nachbarschaft.

Eine Grundvoraussetzung sind städtebauliche, architektonische, funktionale und ökonomische Zielformulierungen bereits in der Bedarfsplanung (Leistungsphase 0). Fällt die Entscheidung auf den Einsatz vorgefertigter Komponenten, muss die Planung konsequent hierauf ausgerichtet werden, um mögliche Rationalisierungseffekte zu nutzen. Planungswettbewerbe und eine frühzeitig vom Bauherrn in Auftrag gegebene integrale Planung der Architekten und Fachingenieure verbessern die Akzeptanz von seriellen Bauten und bieten Einsparpotentiale.

Zudem kann Bauen mit Modulen, seriellen Bauteilen und Halbfertigzeugen insbesondere dann Kosten sparen, wenn Skaleneffekte durch wiederholtes Bauen gleicher Gebäude entstehen. Die Wirksamkeit der Einspareffekte ist jedoch sehr unterschiedlich. Das Forschungsfeld „serieller Wohnungsbau“ ist daher dringend weitergehend zu erschließen: Dazu müssen Experimentierfelder und Modellprojekte im seriellen Wohnungsbau eröffnet werden. Der Planungswettbewerb ist das Instrument der Wahl. Ebenso muss Wissenschaft und Forschung an den Architekturfakultäten der Hochschulen befördert werden.

1.5 Bezahlbare Standards im Neubau

Energieeinsparverordnung neu strukturieren!

Seit 2000 wurde die Energieeinsparverordnung (EnEV) vier Mal novelliert – mit immer höheren Anforderungen. Allein das hat die Kosten um 6,5 Prozent ansteigen lassen. Die anstehende Erhöhung der energetischen Anforderungen für Neubauten ab dem Jahr 2016 wird das Bauen um weitere ca. 7,3 Prozent verteuern. Bereits für den energetischen Standard EnEV ab 2016 kann die Wirtschaftlichkeit

(Amortisationszeit < 20 a) i.d.R. nicht nachgewiesen werden. Die Grenze der wirtschaftlichen Vertretbarkeit insbesondere für den mehrgeschossigen Wohnungsbau ist demnach mit der EnEV 2014 erreicht.

Die Architektenkammern der Länder unterstützen den Beschluss der Bauministerkonferenz vom 29./30.10.2015 ausdrücklich, wonach eine strukturelle Neukonzeption von EnEV und EEWärmeG im Jahr 2016 notwendig sind. Diese Optimierung muss eine hohe Klimaschutzwirkung mit niedrigen Bau- und Bewirtschaftungskosten vereinbaren. Hierzu gehört eine kritische Evaluierung der EnEV, die überprüft, ob die theoretischen Einspareffekte in der Praxis tatsächlich wirksam werden und Lebenszyklusbetrachtungen einbezieht.

EnEV und EEWärmeG zusammenfassen!

Das EEWärmeG basiert im Gegensatz zur EnEV nicht auf dem Energieeinsparungsgesetz mit seinem Gebot der wirtschaftlichen Vertretbarkeit. Vielmehr dient das technologieoffen formulierte EEWärmeG dem Ziel, durch die Nutzung erneuerbarer Energien fossile Brennstoffe einzusparen und den Ausstoß schädlicher Treibhausgase zu verringern. Die Architektenkammern der Länder fordern eine Zusammenfassung von EnEV und EEWärmeG, damit die Anforderungen an regenerative Energien dem Wirtschaftlichkeitsgebot unterliegen.

Ein Moratorium für den Schallschutz vereinbaren!

Der geforderte Schallschutz darf nicht über dem Niveau des Beiblatts 2 der DIN 4109: 1989-11 liegen. Die Folgekosten aus der aktuellen Überarbeitung der DIN 4109, die sich aus komplexen Rechenverfahren zur Berücksichtigung der Raumabhängigkeit von Bauteilen und konstruktivem Mehraufwand ergeben, müssen vor deren bauaufsichtlicher Einführung ermittelt werden. Zivilrechtlich gilt die DIN 4109 nur dann als ausreichend, wenn der vertraglich vereinbarte Schallschutzstandard von der Norm auch tatsächlich erfasst wird. Sind vertragliche Vorgaben unklar, besteht die Gefahr, dass sich die Anforderungen an den baulichen Schallschutz nicht nach der DIN 4109, sondern nach sonstigen technischen Regeln richten müssen, z.B. der VDI-Richtlinie, was mit erheblichem konstruktivem und finanziellem Mehraufwand verbunden ist.

Barrierefreies Bauen im Sinne der Barriearmut marktgerecht gestalten!

Barrierefreie und rollstuhlgerechte Standards können das Bauen deutlich verteuern. Die Architektenchaft beobachtet, dass sowohl barrierefreie als auch rollstuhlgerechte Wohnungen nicht in allen Quartieren gleichermaßen nachgefragt werden. Für bezahlbaren Wohnraum genügen barriearme Standards, die alten Menschen ebenso wie jungen Familien hinreichenden Komfort bieten. Dabei können für die bauliche Vorbereitung von Wohnungen zunächst einfache Mindestanforderungen umgesetzt werden, damit später oder bei Bedarf mit geringem Aufwand nachgerüstet werden kann. Die Architektenkammern der Länder setzen auf Beratungsangebote der Architekten und bedarfsoorientierte Lösungen der Bauherren.

Weitergehende privatrechtliche Anforderungen begrenzen!

Öffentlich-rechtliche Standards des Baurechts werden in der Baupraxis regelmäßig durch Forderungen aus dem Baubebenrecht oder privatrechtlich erhobene Ansprüche des Schuldrechts wie beispielsweise beim Schallschutz kostenexzessiv übersteigert. Durch Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des jeweiligen Standes der Technik hat die Rechtsprechung bedeutenden Anteil an dieser Entwicklung. Der Gesetzgeber müsste daher selbst die Normgebung stärker regulieren, wenn er die kostensteigernde Dynamik der Rechtsprechung kontrollieren will. Der Gesetzgeber könnte Bauherren und Planer vor privatrechtlichen Ansprüchen, die heute weit über das öffentlich-rechtliche Schutzniveau hinausgehen und die wahren Kostentreiber im Wohnungsbau sind, schützen. Dazu müsste er die Gültigkeit solcher derzeit aufgrund einer postulierten Üblichkeit geschuldeten Erwartungen begrenzen.

Einfache Materialien und Bauweisen verwenden!

In vielen Ausbaugewerken können ohne funktionale Nachteile einfachere Materialien zum Einsatz kommen (Bodenbeläge, Wandfliesen, Türen, Elektro- und Sanitärinstallationen). Diese können bei geänderten Anforderungen im Laufe des Lebenszyklus eines Gebäudes unproblematisch ausgetauscht und bei Bedarf durch höherwertige Materialien ersetzt werden.

Nachrüstbarkeit kostenintensiver Komponenten planen!

Kostenintensive Gebäudekomponenten und Außenanlagen wie z. B. Aufzüge müssen nicht sofort errichtet werden. Die hierfür erforderlichen Flächen können bei der Planung berücksichtigt und der Einbau zusätzlicher Komfortangebote erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden.

Eigenleistungen ermöglichen!

Der standardisierte Endausbau (z.B. Tapete, Bodenbelag) muss nicht zwingend vom Vermieter übernommen werden, sondern kann auch dem Mieter überlassen bleiben und nach dessen Vorstellungen erfolgen. Dies führt einerseits zu Kosteneinsparungen, andererseits zu einer hohen Identifikation des Mieters mit seinen vier Wänden, so wie es auch im Nachkriegsdeutschland für Vertriebene geübte Praxis war. Die Erbringung von Eigenleistungen stärkt lokale Ökonomien und ist als Chance zu begreifen.

Stellplatzforderungen am Bedarf orientieren!

Wohnungsbau löst bauordnungsrechtlich stets die Pflicht zur Anlage von Stellplätzen aus. Die anteiligen Baukosten von Stellplätzen, die bei innerstädtischen Projekten in der Regel in Tiefgaragen untergebracht werden müssen, betragen ca. 10 Prozent der Gesamtbaukosten. Auch Nutzungsänderungen im Bestand lösen eine neue Nachweispflicht für Stellplätze aus. Häufig führen Ab lösezahlungen zur Unrentabilität von Existenzgründungen im Einzelhandels- und Dienstleistungssektor. Die Architektenkammern der Länder fordern gegenüber den Kommunen, dass Stellplätze nur nach dem tatsächlichen Bedarf und nicht aufgrund von Pauschalregelungen nachgewiesen werden müssen. ÖPNV-Angebote, der Ausbau des Fahrradverkehrs und Car Sharing wurden inzwischen zu einer Alternative des motorisierten Individualverkehrs.

1.6 Bezahlbare Standards im Bestand

Angebote zum Umzugsmanagement schaffen!

Vielerorts verfügen ältere Menschen aufgrund des demografischen Wandels und der Möglichkeit, lange selbstbestimmt zu Hause wohnen zu können, über sehr große Wohnungen, während für jüngere Familien und neu an kommende Flüchtlingsfamilien nur kleine Wohnungen angeboten werden können. Ein intelligentes kommunales Umzugsmanagement könnte Abhilfe schaffen und einen Wohnungsausch zwischen Jung und Alt im angestammten Quartier ermöglichen.

Bestände erhalten und kostengünstig nutzen!

Viele Bestandsbauten der Vor- und Nachkriegszeit befinden sich in integrierten innerstädtischen Quartieren, weisen jedoch für den bisherigen Wohnungsmarkt ungünstig geschnittene, zu enge Grundrisse oder unzureichenden Wohnkomfort auf. Aus diesen Gründen sind zahlreiche dieser Bauten in den vergangenen Jahren aufwändig umgebaut oder abgerissen und durch Neubauten ersetzt worden. Es ist davon auszugehen, dass viele der neu an kommenden Mitbürger zumindest mittelfristig nicht die gleichen Anforderungen an den Flächenbedarf pro Person und Wohnkomfort stellen werden wie die bisherigen Wohnungssuchenden. Es ist daher sorgfältig zu prüfen, inwieweit bisher als nicht mehr marktfähig angesehene Wohnungen in Bestandsbauten zumindest für einen Übergangszeitraum als kostengünstiger Wohnraum für Flüchtlinge dienen können.

1.7 Bauplanungsrecht

Möglichkeiten der Bebauungsplanung ausschöpfen!

Bislang knüpfen zu wenige Kommunen Grundstücksverkäufe oder die Schaffung von Baurecht an Bedingungen für den sozialen Wohnungsbau. § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ermöglicht die Festsetzung von Flächen, auf denen nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind. Die Architektenkammern der Länder fordern die Kommunen auf, von dieser Möglichkeit regelmäßig Gebrauch zu machen und in den Bebauungsplänen Quotierungen für den sozialen Wohnungsbau vorzusehen.

BauNVO überprüfen!

Den Kommunen sollte es möglich sein, bei Bedarf und angemessener Abwägung abweichend von den gebietsbezogenen Bestimmungen der BauNVO Wohnnutzung festsetzen zu können. Entsprechende Vorschläge siehe Kap. 1.2 (Urbane Zone).

Flächenkataster nutzen!

Freiwerdende und brachliegende Grundstücke in städtischen Lagen müssen konsequent entwickelt und genutzt werden. Baulücken können geschlossen, großzügige Bebauungen verdichtet und vor allem Konversionsflächen erschlossen werden. Auf ein erfolgreiches Programm der Baulückenberatung können viele Städte zurückblicken. Immerhin 50 Prozent der vorhandenen Baulücken konnten geschlossen werden. Für eine erfolgreiche Bewirtschaftung der Grundstücke müssen diese mit ihren möglichen Potenzialen kartiert und in Flächenkatastern erfasst werden. Sinnvoll ist zudem, die GIS-Systeme der Kommunen für Architekten und Stadtplaner zu öffnen.

1.8 Bauordnungsrecht und Vollzug

Beschleunigung durch Konzentrationswirkung!

In verschiedenen Ländern hat die Baugenehmigung keine Konzentrationswirkung mit anderen Rechtsbereichen. Es sollte einheitlich gelten, dass die Bauaufsichtsbehörde im Sternverfahren oder in Amtskonferenzen die übrigen relevanten Behörden beteiligt, sodass mit der Baugenehmigung auch ggf. weitere Genehmigungen als erteilt gelten. Mit dem Schlusspunktmodell wird die Prüfungslast bei parallelen Zulassungsverfahren im Interesse der Bürgerfreundlichkeit in die Hand der Behörde gelegt.

Befristete Baugenehmigung!

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sieht u.a. zeitlich befristete Erleichterungen im Bauplanungsrecht für Flüchtlingsunterkünfte zur vorübergehenden Unterbringung vor. Um diese Regelungen bauordnungsrechtlich nutzen zu können, sollten die Länder das Instrument der Baugenehmigung auf Zeit und Widerruf gewährleisten.

Maßvoller übergreifender Bestandsschutz!

Oft erlischt bei Nutzungsänderungen der Bestandsschutz, weil ursprünglich mit der Genehmigung des Gebäudes auch dessen Nutzung genehmigt wurde. Die neue Nutzung löst eine Neubetrachtung bauordnungsrechtlicher Anforderungen wie z.B. der Abstandsflächen, der Barrierefreiheit, des Brandschutzes, von Schall- und Wärmeschutz oder des Stellplatznachweises aus. Die Länder sollten einen übergreifenden Bestandsschutz einführen, der dann greift, wenn sich die neue Nutzung in ihren Auswirkungen nicht wesentlich von der bisherigen Nutzung unterscheidet.

Genehmigungen beschleunigen

Die kommunalen Bauaufsichtsbehörden sind oft unterbesetzt. Das Personal der Bauaufsichtsbehörden muss aufgestockt werden, um die Baugenehmigungsverfahren wieder zu beschleunigen. Verwaltungshandeln braucht Fachkompetenz: Architekten und Ingenieure bieten diese an.

Investition in qualifiziertes Verwaltungspersonal!

Die Länder bieten derzeit nicht im gebotenen Umfang Qualifizierungsangebote für die Verwaltungsaufgaben an. Die Architektenkammern der Länder fordern eine Offensive sowohl für das Hochbaureferendariat als auch das städtebauliche Referendariat, um Leitungsfunktionen im öffentlichen Dienst nicht nur mit Verwaltungsjuristen, sondern auch mit qualifizierten Architekten und Ingenieuren besetzen zu können.

1.9 Normen

Schon lange gehen Normen über ihren ursprünglichen Zweck hinaus, durch Standardisierung die Herstellung von Produkten zu rationalisieren. Durch die fortwährende technische Entwicklung und das hohe Maß an Spezialisierung werden die signifikanten Regelwerke immer komplexer und auf Spezialwissen zugeschnitten. Technische Baubestimmungen, Normen und Qualitätsstandards treiben die Baukosten in die Höhe. So wurden die Eurocodes als europaweit vereinheitlichte technische Bemessungsregeln im Bauwesen als Grundlage für die Berechnung der Statik von Gebäuden eingeführt. Bezogen auf den Wohnungsbau sind die Regeln im Vergleich zur früheren Rechtslage überzogen. Die Dicken von Stahlbetondecken bei Bemessung nach Eurocode 2 liegen bis zu 20 Prozent über denen der ursprünglichen DIN 1045, obwohl die früher üblichen Konstruktionen weder Standsicherheits- noch Verformungsprobleme aufwiesen. Die Architektenkammern der Länder fordern die Anpassung der Beteiligungsverfahren zur Einbindung der betroffenen Normenanwender. Bestehende Normen müssen auf ihre Kostenwirkungen überprüft werden. Zu jeder neuen Norm muss eine Aussage zu den Folgekosten erfolgen.

1.10 Denkmalschutz

Nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder sind Denkmäler zu schützen, zu pflegen, sinnvoll zu nutzen und wissenschaftlich zu erforschen. Die Unterbringung von geflüchteten Menschen in dazu geeigneten leerstehenden denkmalgeschützten Bauwerken muss grundsätzlich möglich sein. Die Architektenkammern der Länder sprechen sich dafür aus, dass einer der Notsituation angemessenen Nutzung eines Denkmals gegenüber den anderen Belangen der Vorrang gegeben werden soll.

2. WOHNRAUMFÖRDERUNG

2.1 Finanzmittel sind vorhanden, sie müssen genutzt werden!

Im Zuge der Föderalismusreform I hat sich der Bund im Jahr 2006 aus dem sozialen Wohnungsbau zurückgezogen. Nach Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG liegt die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumförderung nunmehr vollständig bei den Ländern.

Mit der Übertragung der Wohnraumförderung auf die Länder entfielen auch die entsprechenden Bundesfinanzhilfen. Als Ausgleich erhalten die Länder vom Bund seit 2007 – und zunächst bis Ende 2013 befristet – jährlich 518,2 Mio. Euro als Kompensationsmittel, die gemäß § 4 Abs. 4 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) an die Länder verteilt wurden. Die Mittel sind von den Bundesländern zweckgebunden für investive Zwecke der Wohnraumförderung einzusetzen.

Im Juni 2013 wurde eine Verlängerung der Zahlung der Entflechtungsmittel von 2014 bis Ende 2019 auf dem bisherigen Niveau beschlossen. Für die soziale Wohnraumförderung stehen den Ländern von Seiten des Bundes somit weiterhin 518,2 Mio. Euro zur Verfügung.¹

Ergänzt werden die Entflechtungsmittel des Bundes aus aktuellem Anlass durch eine Initiative des Bundes, welche den Bundesländern für weitere vier Jahre zusätzlich insgesamt 2 Mrd. Euro (500 Mio. p.a.) zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung zur Verfügung stellt – Verteilungsschlüssel ebenfalls gemäß § 4 Abs. 4 Entflechtungsgesetz.

2.2 Sozialen Wohnungsbau reaktivieren!

Das Instrument der sozialen Wohnraumförderung hat sich über Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland bewährt und sollte aufgrund der aktuellen und langfristigen Herausforderungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt einen Neustart erfahren. Die Architektenkammern der Länder setzen sich daher für den Wiedereinstieg in einen kostengünstigen und sozial integrierten Wohnungsbau ein.

Zur Renaissance des geförderten Wohnungsbaus bedarf es nach Auffassung der Architektenkammern der Länder bundesweit der Schaffung landesrechtlicher Regelungen zur Wohnraumförderung (Wohnraumfördergesetze) sowie damit einhergehend des (Wieder-)Aufbaus von Wohnungsbauvermögen. Das klassische Instrument der Darlehensförderung kann so Rückflüsse generieren, die üblicherweise wieder für die Wohnraumförderung des Landes zur Verfügung gestellt werden können.

Darlehensförderung durch Zuschussförderung ergänzen!

Angesichts des geringen Zinsniveaus auf den Geldmarkt ist es sinnvoll, die Darlehensförderung durch die Gewährung direkter und indirekter Zuschüsse („Tilgungsnachlässe“) zu ergänzen. Diese Direktförderungen können durchaus an Bedingungen geknüpft werden.

Flächen und Bauland für den Wohnungsbau aktivieren!

Eines der zentralen Probleme für den geförderten Wohnungsneubau bildet insbesondere in den Stadtstaaten sowie den dichtbesiedelten Regionen der Bundesrepublik Deutschland das Fehlen geeigneten und preisgünstigen Baulandes. Hier bedarf es auch eines Umdenkens beim Bund (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben), den Ländern und in den Kommunen. Auf allen Ebenen werden Grundstücke häufig noch immer ausschließlich nach dem Prinzip des Höchstgebots vergeben.

Die Schließung von Baulücken, die Aktivierung von Brachflächen und der Abriss nicht mehr nutzbarer Gebäudesubstanz zur Wiederbebauung können das Angebot an Grundstücken im Innenbereich erhöhen.

Kommunen und Länder sollten für den Wohnungsbau Grundstücksflächen zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellen. Kommunen sollten überdies wieder eine aktive Vorratspolitik zur Förderung des soziales Wohnungsbaues betreiben, um so Grundstücke nach Erwerb und Baureifmachung an Bewerber, unter Beachtung sozialer Gesichtspunkte, preisgünstig zu veräußern. Auch bietet sich eine Rückbesinnung der Kommunen auf ihre über Jahrzehnte vorhandene Bauherrenrolle („Wiener Modell“) an.

Sinnvoll erscheint überdies die flächendeckende Erstellung von Baulückenkatastern, um Baulücken zu aktivieren.

Grunderwerbsteuer zugunsten der sozialen Wohnraumförderung differenzieren!

Die Übertragung der Kompetenz zur Erhöhung der Grunderwerbssteuer auf die Länder hat in verschiedenen Bundesländern im Verlauf der letzten Jahre zu einer deutlichen Erhöhung der Grunderwerbssteuer geführt (NRW, SH und SL haben derzeit einen Steuersatz von 6,5 Prozent).

Gerade für den öffentlich geförderten Wohnungsmarkt bedeutet eine hohe Grunderwerbssteuer eindeutig das falsche Signal an potenzielle Investoren. Sinnvoll wäre daher die Schaffung differenzierter Steuersätze innerhalb der Grunderwerbsteuer. Eine entsprechende Anpassung bundesrechtlicher Normen könnte dann ein Bundesland in die Lage versetzen, zumindest bei Grundstücksverkäufen zugunsten des öffentlich geförderten Wohnungsbaus, einen reduzierten Grunderwerbssteuersatz anzusetzen.

Abschreibungen verkürzen!

Die Abschreibungsmöglichkeiten im Wohnungsbau von 50 Jahren entsprechen nicht mehr dem tatsächlichen Werteverzehr. Der hohe Anteil technischer Anlagen an der Gesamtinvestition mit Lebensdauern deutlich unter 50 Jahren erfordert eine deutlich verkürzte lineare oder eine degressive Ausgestaltung. In Zeiten größerer Wohnungsnot hat der Gesetzgeber durch Verbesserung der Gebäudeabschreibung reagiert und damit der Bau von neuen Wohnungen gefördert. In Anbetracht der heutigen Situation ist eine Verbesserung der Abschreibungssätze geboten. Die Reduzierung der Abschreibungsdauer auf 30, maximal 40 Jahre ist in Anbetracht der Randbedingung dringlich. Eine generell verbesserte Abschreibungsmöglichkeit würde den Wohnungsbestand deutlich erhöhen und damit der Wohnungsmarkt insgesamt entlastet. In der Folge würden sich die Mieten eher entspannen. So ausgestaltete Abschreibungsmöglichkeiten gestatten geringere Kaltmieten und führen durch die ansonsten unterbleibende Investition in den Wohnungsbau zu Steuermehreinnahmen, höheren Sozialabgaben und Einzahlungen in private Sicherungssysteme.

Umsatzsteuer reduzieren!

Einen erheblichen Investitionsanreiz würde eine halbierte Umsatzsteuer für Bauleistungen an Wohnungen nach § 12 Umsatzsteuergesetz darstellen. Aufgrund der kurzfristig gebotenen Verbesserung der Wohnraumsituation könnte für eine beschränkte Zeit eine Rückerstattung eines Teils der Umsatzsteuer die Investitionstätigkeit erheblich beleben. Eine Erstattung der Hälfte der Umsatzsteuer wäre ohne weiteres vertretbar, da durch den Zusatzbedarf an Wohnraum eine Belebung entstehen wird. Die Reduzierung der Mehrwertsteuer würde eine unmittelbare Reduzierung der Baukosten bedeuten und möglicherweise bei entsprechender Einschränkung der Geltungsdauer eine schnelle Wirkung entfalten können.

Flächenausweisung nach Opportunitätskostenprinzip entscheiden!

Nachverdichtung und Baulückenschließungen bieten viele Vorteile für die Kommunen: Die bestehende Infrastruktur wird weiter genutzt, einzelne Stadtviertel erhalten vitalisierende Impulse und die Stadt bleibt attraktiv und lebenswert. Auch ökonomisch ist die Nutzung innerstädtischer Brachen sinnvoll: Eine exemplarische Vergleichsrechnung im Auftrag der AKNW zeigt, dass für die Entwicklung einer Wohneinheit im Außenbereich 26.000 Euro aufgewendet werden mussten; für eine vergleichbare Erschließung im Innenbereich lag der Wert lediglich bei etwas über 1.000 Euro je Wohneinheit. Das so durch den Verzicht

auf Neuausweisungen von Bauland eingesparte Geld kann von den Kommunen eingesetzt werden, indem der Bestand durch Zuschüsse nach dem Opportunitätskostenprinzip mit kommunalen Mitteln gefördert wird.

Förderung übersichtlich und verlässlich gestalten!

Förderung ist ein Anreizinstrument zur Erreichung übergeordneter Ziele der Gesellschaft und insofern ein wichtiges Steuerungsinstrument für Raum- und Ortsentwicklung, um in einer sozialen Marktwirtschaft für alle Menschen lebenswerte Rahmenbedingungen zu schaffen. Um das Verhalten der Marktteilnehmer in diesem Sinne zu beeinflussen, müssen die Förderinstrumente verlässlich sein. Die Förderkonditionen müssen übersichtlich und über einen längeren Zeitraum stabil bleiben, damit sich der Markt auf sie einstellen kann.

Förderlotsen erstellen!

Ebenso müssen die Förderbestimmungen transparent kommuniziert werden. Es wird eine Vielzahl neuer Förderprogramme aufgelegt oder bestehende Programme werden angepasst. Ein Förderlotse in Form einer übersichtlichen Datenbank muss Planern und Investoren helfen, das richtige Programm zu finden und dessen Konditionen anzuwenden.

Aufgestellt: 18.11.2015

Ergänzt: 20.11.2015 / 3.12.2015 / 11.02.2016 / 7.03.2016

Bundesarchitektenkammer