

Lösung der Wohnungsfrage: kostenbewusst, klimafreundlich und schlank

Ein Positionspapier zur nachhaltigen Verwendung des Sondervermögens „Infrastruktur“

Wohnen um jeden Preis?

Am 24. Juni hat das Bundeskabinett den Haushaltsentwurf sowie das Errichtungsgesetz für das Sondervermögen „Infrastruktur“ beschlossen. Im Rahmen dieses bundesweiten Investitionsprogramms sind für das Jahr 2025 rund 3,5 Milliarden Euro für den sozialen Wohnungsbau vorgesehen. Insgesamt sollen bis 2029 mehr als elf Milliarden Euro aus dem Sondervermögen in den Bereich Wohnen fließen. Zeitgleich wird der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Sicherung von Wohnraum durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen vorbereitet.

Der politische Handlungsdruck ist groß. Schneller werden beim Planen, Genehmigen und Bauen ist das Gebot der Stunde. Wie soll das gelingen? Durch Entbürokratisierung und Digitalisierung der Verfahren, Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung bis hin zu Genehmigungsfreistellungen, Standardisierung von Bauaufgaben, Erleichterung der Aufgabe des Prinzips „Trennung von Planung und Ausführung“ und Förderung des seriellen, modularen und systemischen Bauens.

Dies sind Ansätze, die den Mangel durch Neubau bekämpfen sollen, ohne über Qualitäten, angemessene Standards oder die Neu- und Umnutzung von Beständen zu diskutieren. Es fehlt der systemische Blick, der die Lösung der Wohnungsfrage als Teil einer resilienteren und umweltgerechten Stadt- und Regionalentwicklung versteht und daraus Win-Win-Effekte generiert. In vielen Fällen greifen die verfahrenstechnischen Ansätze zu kurz, da sie die Ursachen von Verzögerungen in Planungs- und Genehmigungsverfahren nicht differenziert betrachten.

Vom Wert des Sondervermögens

Die Architekten- und Stadtplanerkammer Hessen plädiert an das federführende Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen das Know-how der Planungspraxis zu integrieren, um eine gemeinwohlorientierte, an den Grundsätzen der Langlebigkeit, des Ressourcenschutzes und der Förderung regionaler Wertschöpfung orientierte Wohnungsbapolitik und Mittelverwendung zu sichern.

Es geht um die politische Verantwortung und die Wahrung des öffentlichen Interesses, die Mittel des Sondervermögens nachhaltig zu verwenden. Denn der Anspruch an Nachhaltigkeit ist kein Luxus oder gar Selbstzweck, sondern er ist Voraussetzung für Zukunftsfähigkeit und damit auch für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, den Schutz der menschlichen Gesundheit und die Bewahrung von Lebensqualität in Stadt und Land.

Wohnungsbaupolitik ist Umweltpolitik, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik – und sie beginnt mit intelligenter Planung. Das Sondervermögen „Infrastruktur“ bedeutet eine große Chance, den **Wohnungsbau kostenbewusst, klimafreundlich und schlank** im Planungs-, Genehmigungs- und Bauprozess zu realisieren. Es bedeutet zudem die Chance, die Mittel zur Förderung der regionalen Wertschöpfung und zur Transformation und Lösung struktureller Defizite zu verwenden. Die Beseitigung struktureller Defizite ist die Bedingung für den erfolgreichen Einsatz investiver Mittel.

Dazu bedarf es einer klugen Rahmensetzung für die Verwendung des Sondervermögens und eines multiplen Strategieansatzes.

Die Lösung der Wohnungsfrage: kostenbewusst, klimafreundlich und schlank

Unsere Forderungen:

Kostenbewusst planen und bauen heißt ...

- Fehlanreize durch das (serielle) Bauen im Außenbereich vermeiden
- größte Potenziale zur Baukostensenkung adressieren

Klimafreundliches planen und bauen heißt

- klimafreundliches Bauen auf wirksame Hebel konzentrieren
- Wohnungsbau und grün-blau-graue Infrastruktur integriert betrachten

Schlank planen und bauen heißt ...

- Integrierte Planung als Verfahrensbeschleunigung nutzen
- Planungsprozesse fokussiert an Projektzielen ausrichten

Voraussetzungen des Gelingens

- Know-how sichern
- Strukturelle Defizite beseitigen

1. Kostenbewusst planen und bauen heißt ...

1.1. Fehlanreize durch das (serielle) Bauen im Außenbereich vermeiden

Die erleichterte Ausweisungsmöglichkeit von Baugrundstücken im Außenbereich ist kein Garant für Wohnungsbau. Die Belastung der Kommunen steigt, da die Grundstücke neu erschlossen und soziale Infrastruktur neu geschaffen werden muss. Die Erleichterung neuer Baulandausweisungen trägt zudem zur Zersiedelung der Landschaft und Versiegelung zusätzlicher Flächen bei.

Mit der Ausweisung weiterer Baugrundstücke im Außenbereich wird die Bodenspekulation gefördert. Allein seit 2000 bis 2021 haben sich die Baulandpreise um rund 160 % erhöht. Die Grundstückskosten bei Projekten des Wohnungsneubaus umfassen in deutschen Großstädten im Mittel ca. 16 % der gesamten Investitionskosten. (Quelle: Arge zeitgemäßes Bauen e.V.)

Der Kumulation serieller Bautypen mangelt es an Adressbildung und Akzeptanz. Es besteht die Gefahr der Stigmatisierung neuer Wohnquartiere und damit einer Förderung der sozialen Spaltung der Gesellschaft. So galten die Großwohnsiedlungen der 60er und 70er Jahre lange Zeit als soziale Brennpunkte. Erst aufwendige Stadtumbaumaßnahmen (Investitionen in Freiraum, Versuche nachträglicher funktionaler Mischung) machten sie zu lebenswerten Quartieren.

Unser Plädoyer: Mehr Qualität im Neubau

- *Qualitätvolle Gebäude rechnen sich. Sie werden durch ihre Nutzer wertgeschätzt. Vandalismusschäden sinken.*
- *Anpassbare Grundrisse sichern die Langlebigkeit der Investition.*
- *Eine Vielfalt an Wohnungsgrundrissen fördert eine stabile Nachbarschaft, ermöglicht das „Älterwerden im Quartier“ und die Realisation unterschiedlichster Lebensmodelle.*
- *Integrierte Planung bedeutet monofunktionale Quartiere zu vermeiden.*

1.2. Größte Potenziale zur Baukostensenkung adressieren

In den letzten zwei Jahrzehnten sind die Baukosten um 65 % gestiegen. Allein zwischen 2020 und Ende 2023 ergab sich ein Anstieg der Herstellungs- und Bauwerkskosten von über 42 %. Der Median der Erstellungskosten inkl. Grundstückskosten (Investitionskosten) für Wohnraum in deutschen Großstädten liegt aktuell bei ca. 5.150 €. (Quelle: Arge zeitgemäßes Bauen e.V.)

Es ist nicht erwartbar, dass bei steigender Nachfrage im Wohnungsbau die Baukosten sinken. Umso mehr gilt es den Baukostentreibern das Augenmerk zu schenken. Hierzu zählen die wachsenden (Wohn-)Flächenbedarfe und steigenden Kosten in den Ausbaugewerken. Die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner je Quadratmeter in Deutschland ist von 38,1 qm im Jahr 1995 auf 48,8 qm im Jahr 2020 gestiegen. Tendenz steigend (Quelle: iwd 2020).

Bei den Bauwerkskosten ist die größte Steigerung im technischen Ausbau festzustellen: Gegenüber dem Basisjahr 2000 wird im 1. Quartal 2023 eine Kostensteigerung in Höhe von 336 % deutlich. Auch der konstruktive Bereich des Ausbaus weist eine hohe Kostenentwicklung in Höhe von 144 % gegenüber dem Jahr 2000 auf. Insgesamt liegt der Kostenanteil der Ausbaugewerke bei 55,5 %. Ursache sind verschärzte gesetzliche Anforderungen, normative Vorgaben und veränderte Qualitätsansprüche im Wohnungsbau. (Quelle: Arge zeitgemäßes Bauen e.V.)

Unser Plädoyer: Mehr Raum weniger Fläche – Low-Tech statt High-Tech

- *Bezahlbarer Wohnraum bedarf der kostenbewussten Planung.*
- *Kostenbewusste Planung zeigt, wie flächensparend und ressourcenschonend gebaut und qualitätvolle Lebensräume geschaffen werden können. Mehr Raum weniger Fläche, die Multicodierung von Nutzungsbereichen, sharing-Konzepte kennzeichnen nur schlagwortartig die Ausrichtung planerischer Suffizienzstrategien. Dadurch können 10 bis 30 Prozent der Kosten eingespart werden. (Quelle: Baukosten pro qm: Aktueller Überblick 2024 / Bauen & Renovieren / Von Peter Mälzer)*
- *Die Zukunft des Wohnungsbaus ist Low-Tech. Die Evaluation der Kosten der CO2- und Energieeinsparung zeigen, dass der bisher erreichte Standard nach dem Gebäudeenergiegesetz das individuelle und volkswirtschaftliche Optimum darstellt.*
- *Es bedarf der Einführung eines neuen Regelstandards E mit Verzicht auf Keller, Stellplätze in Tiefgaragen, erhöhten Schallschutz und weitere Steigerung der Energieeffizienz.*
- *Um die Rentabilität einer Investition zu bewerten, greift die Fokussierung auf die Investitionskosten zu kurz. Es bedarf der Lebenszykluskostenbetrachtung.*

2. Klimafreundlich Planen und Bauen heißt ...

2.1. Klimafreundliches Bauen auf wirksame Hebel konzentrieren

Insgesamt 60,1 % der Wohngebäude in Deutschland wurden vor dem Jahr 1979 errichtet. Diese Baualtersklassen sind als prioritär für eine nachhaltige klimaschutzrelevante Sanierungsoffensive anzusehen. Der heutige und zukünftige Wohnungsneubau wird voraussichtlich rund ein Zehntel des Wohngebäudebestandes in Deutschland im Jahr 2045 ausmachen. (Quelle: Arge zeitgemäßes Bauen e.V.)

Zudem liegt das Potenzial klimaschutz-relevanter Einsparungen im Quartier und in der Betrachtung des baulichen Zusammenhangs der Gebäude – auch im Wechselspiel von Bestands- und Neubauten, Wohn- und Nichtwohngebäuden.

Unser Plädoyer: Von der Gebäudeoptimierung zur Quartiersbilanz

- *Der entscheidende Hebel für die Transformation des Wohngebäudesektors liegt in der Modernisierung und klimafreundlichen Anpassung der Bestandsgebäude und der Dekarbonisierung der Energieträger.*
- *Die kommunale Wärmeplanung muss mit hoher Priorität betrieben werden. Durch sie lassen sich wirtschaftliche Einsparpotentiale für Neubauten, für den Gebäudebestand und Optionen für eine hocheffiziente bzw. erneuerbare Restwärmeversorgung praxisnah darstellen.*
- *Die Relevanz des Neubaus ist gegenüber der Bestandssanierung um ein Vielfaches geringer. Daher sollte das energetische Niveau sich am Gebot der Wirtschaftlichkeit orientieren.*

2.2. Wohnungsbau und grün-blau-graue Infrastruktur integriert betrachten

2050 werden 80 Prozent der Deutschen in Städten leben. Umso wichtiger ist es, die Städte, insbesondere auch die Wohnquartiere auf das Morgen vorzubereiten. Die fortschreitende globale Erderwärmung hat weitreichende Folgen. Neben den extremen Wetterphänomenen und ihrer zerstörerischen Kraft - Der Starkregen hat in den vergangenen Jahren bundesweit für 12,6 Milliarden € Schäden gesorgt. (Quelle: gdv) - rücken zunehmend auch die gesundheitlichen Auswirkungen in den Vordergrund. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) stuft den Klimawandel sogar als größte Gesundheitsbedrohung für die Menschheit ein. Die Mortalitätsraten steigen. Auch Infektionskrankheiten und psychische Belastungen nehmen deutlich zu.

Maßnahmen des Klimaschutzes und der Klimaanpassung sind daher eine profitable Investition in die Zukunft. Sie können die Notwendigkeit späterer Reparaturleistungen oder hoher Kosten für die Katastrophenbewältigung reduzieren.

Unser Plädoyer: Gesunde Quartiere

- *Der Ausbau grün-blauer Infrastruktur ist zu fördern. Grün und Wasser in der Stadt verbessern die Lebensqualität und dienen der Gesunderhaltung. Grünflächen tragen zu einer höheren Artenvielfalt bei. Bäume sorgen für bessere Luft und Abkühlung.*
- *Grün schafft Akzeptanz. Die Nachverdichtung der Bestandsquartiere sollte immer mit einer Steigerung der Freiraumqualität und dem Angebot zeitgemäßer Mobilität einhergehen.*
- *Die Investition in Anlage und Unterhalt von öffentlichen Grünflächen lohnen sich für die Städte auch finanziell: Nach einer Erhebung der Technischen Universität Wien können Grüne Freiräume zu einer Erhöhung des Bodenrichtwerts um 20 Prozent beitragen. (Quelle: Stiftung Die grüne Stadt)*

3. Schlank planen und bauen heißt ...

3.1. Integrierte Planung als Verfahrensbeschleunigung nutzen

Die Anforderungen an das Planen und Bauen steigen. Die Umweltqualität von morgen soll inklusiv und generationengerecht, klimafreundlich und ressourcenschonend, resilient und adaptiv, kostenbewusst und langlebig sein. Schwammstadt, Stadt der kurzen Wege, mobilitätsgerechte Region, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Stadt und Land beschreiben nur schlagwortartig Leitbilder heutiger Planung.

Gleichzeitig sinken vor dem Hintergrund steigender Kosten und Ansprüche die Handlungsspielräume. Flächenkonkurrenzen nehmen zu. Sektoraler Aktionismus führt zu mehr Aufwand. Der Versuch, Einzelprojekte ohne Blick auf die Gesamtentwicklung voranzutreiben, erzeugt oft Widersprüche und Konflikte. Der Widerstand in der Bevölkerung gegen Veränderung des räumlichen Umfeldes wächst.

Unser Plädoyer: Kein sektorales Agieren

- *Wohnungsbau ist wesentlicher Baustein der Stadt- und Regionalentwicklung. Er muss gemeinsam mit der Mobilitätsentwicklung, den Klimaschutz- und -anpassungsstrategien entwickelt werden, um Win-Win-Effekte zu generieren.*
- *Integrierte Planung ermöglicht ressortübergreifendes Denken und Handeln. Qualität schafft Akzeptanz für Veränderung. Akzeptanz schafft Beschleunigung.*
- *Integrierte Planung macht Zusammenhänge transparent, ermöglicht die phasengerechte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und die Abwägung von Zielkonflikten. Sie ermöglicht das Setzen von Prioritäten und lenkt den Blick auf Maßnahmen größter Wirksamkeit.*

3.2. Planungsprozesse fokussiert an Projektzielen ausrichten

Auch integrierte Planungsverfahren lassen sich „schlank“ durch die Fokussierung von entscheidungsrelevanten Sachverhalten je Planungsebene und die Wahl robuster Instrumente durchführen. Schlanke Verfahren bedeuten eine Entlastung für Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden. Der Grundsatz der Fokussierung bedeutet Verfahrensvereinfachung und Beschleunigung.

Unser Plädoyer: Mehr Mut zu robuster Planung

- Die im Gesetz bereits vorhandenen Verfahren zur Vereinfachung im Bauleitplanverfahren sind zu nutzen. Insbesondere informelle Instrumente des Bauplanungsrechts sind geeignet, um formelle Bauleitplanverfahren zu beschleunigen.
- Insbesondere der Projektvorbereitung und der Fokussierung von Projektzielen kommt eine besondere Bedeutung bei der Beschleunigung von Verfahren zu. Die Architektenkammern können Kommunen und öffentliche Auftraggeber bei der Gestaltung von Planungsprozessen und der Wahl geeigneter Vergabeverfahren beraten.
- Ein „Bebauungsplanverfahren fast“, ein „Wettbewerbsverfahren light“ können für das Sondervermögen Sonderwege beschreiben, Zeit und Ressourcen zu schonen und die Abwägung alternativer Lösungsansätze gleichzeitig zu ermöglichen.
- Die Ökobilanzierung „reduziert“ auf die Bauteilebene stellt eine robuste Abschätzungsmethode dar. Sie ermöglicht bereits in der Vorentwurfsplanung die Abwägung CO2 armer Baustoffe und lenkt den Blick auf größte Wirksamkeit.
- Der Prüfumfang für Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren muss mit dem Fokus auf die Entscheidungserheblichkeit auf das jeweils absolut notwendige Maß reduziert werden. Mehr Augenmaß bei der Wahl von Eignungs- und Zulassungskriterien lassen das Formerfordernisse von Verhandlungsverfahren schrumpfen.

4. Voraussetzungen des Gelingens ...

4.1. Know-how sichern

Der Personalausstattung in den Genehmigungsbehörden und hier vorrangig in den Landes- und Kommunalbehörden kommt ein großes Gewicht in der Planungsbeschleunigung und damit bei der Umsetzung des Sondervermögens „Infrastruktur“ zu.

Planungs- und Genehmigungsunterlagen sowie Ausschreibungsunterlagen folgen zunehmend dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit. Der Umfang der Unterlagen sowie die Dauer zur Erstellung und Prüfung wachsen. Hierbei wird verkannt, dass vor allem der behördliche Genehmigungs- und Entscheidungsprozess die Gesamtdauer von Verfahren maßgeblich prägt. Entscheidungen setzen das Ausüben von Ermessen und die Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme voraus. Beschleunigung braucht Mut zu Entscheidungen. Das absolute Primat der Vermeidung von Rechtsfehlern führt in die Irre. Es bedarf einer neuen Fehlerkultur, um Veränderungen möglich zu machen.

Darüber hinaus sollte auch der öffentliche Auftraggeber bei der Umsetzung der Mittel des Sondervermögens seiner Vorbildfunktion gerecht werden und neben der Quantität auch qualitative Maßstäbe an die Verwendung der Mittel des Sondervermögens anlegen. Die Tendenz zur Bündelung von Planungs- und Bauleistungen, zur Delegation von Vergaben an Kanzleien ist keine Lösung, sondern Ausdruck eines Systemversagens. Es führt zu Marktverengungen mit der Tendenz zu Monopolbildungen. Eine rechtsichere Vergabe ist keine Gewähr für Zweckmäßigkeit und Aufgabengerechtigkeit.

Unser Plädoyer: Strukturwandel anstoßen

- *Neben der Förderung investiver Maßnahmen ist eine qualifizierte Personalausstattung in den Genehmigungsbehörden zu sichern. Ansätze zur Transformation der Strukturen, die ressortübergreifendes Denken und Handeln sichern und ein lösungs- und zielorientiertes Projektmanagement gewährleisten sind zu fördern.*
- *Um die Wohnungsfrage integriert betrachten zu können, ist das Ressort der Stadtplanung in den Kommunen zu stärken.*
- *Die Förderung der mittelstandsfreundlichen Vergabe ist insbesondere für die Verwendung der Mittel des Sondervermögens einzufordern. Nur so kann es gelingen, die Wertschöpfung in den Regionen zu steigern und einen Strukturwandel hin zu einer Monopolbildung zu vermeiden.*

4.2. Strukturelle Defizite beseitigen

Die Ursachen für das Einbrechen des Wohnungsbaus sind komplex. Das Sondervermögen „Infrastruktur“ sollte sich nicht allein auf die Förderung von Investitionen beschränken, sondern auch Mittel zur Beseitigung struktureller Defizite bereitstellen. Hierzu zählt der Fachkräftemangel genauso wie die Bereitstellung digitalisierter Planungsgrundlagen und die Vereinheitlichung von Standards und Methoden.

Unser Plädoyer: Ein Multistrategieansatz

- *Es bedarf eines Strategiedialoges zur Sicherung von Fachkräften und Know-how in der Verwaltung, differenziert nach Größe der Gebietskörperschaften.*
- *Es bedarf der flankierenden Strukturen und/oder alternativer Modelle zur Sicherstellung qualifizierter Projektvorbereitung.*
- *Es bedarf der Digitalisierungsoffensive mit dem Ziel der Vereinheitlichung von Standards, um Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeprozesse effizienter zu gestalten.*
- *Es bedarf qualitativer Vorgaben zur Verwendung des Sondervermögens.*