

## Bezahlbarer Wohnungsbau für alle!

Positionspapier der Bundesarchitektenkammer

Stand: 20. November 2015

Den deutschen Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplanern<sup>1</sup> ist der bezahlbare Wohnungsbau ein besonderes Anliegen. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die bestehenden und neuen Anforderungen im Wohnungsbau. Seit Jahren übersteigt insbesondere in den Ballungsräumen die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum das Angebot. Durch die internationale Zuwanderung nach Deutschland wird die Asymmetrie aus Angebot und Nachfrage zusätzlich verschärft.

Das Positionspapier der Bundesarchitektenkammer gibt Hinweise zu Standards für bezahlbaren Wohnraum und zur Rolle der Wohnraumförderung.

### Hintergrund

Seit dem Jahr 2009 sind in Deutschland ca. 770.000 Wohnungen zu wenig gebaut worden. Nach einer Studie des Pestel-Instituts müssen in den kommenden fünf Jahren jedes Jahr mindestens 400.000 neue Wohnungen gebaut werden. Es fehlen insbesondere bezahlbare Wohnungen nicht nur in den Ballungsgebieten. Nicht nur die nach Deutschland geflüchteten und noch zu erwartenden Menschen, sondern auch die Zuwanderung aus anderen EU-Ländern, der Zuzug in die Städte und die Versäumnisse der vergangenen Jahre haben dazu geführt, dass die zusätzlichen Bauleistungen von ca. 140.000 WE/a ohne Förderung, aber auch ohne gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten nicht zu erreichen sind.

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 umgenutzten 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, die kurzfristig bezahlbaren Wohnraum benötigen – wie auch die zahlreichen Bürgerinnen und Bürger, die auf Wartelisten von kommunalen Wohnungsgesellschaften und Baugenossenschaften stehen. Die engen finanziellen Ressourcen und Planungskapazitäten müssen daher im Wesentlichen eingesetzt werden, um den Fehlbedarf an Wohnungen auszugleichen. Sie dürfen nur im unbedingt notwendigen Maß in Provisorien der Unterbringung von Flüchtlingen fließen.

---

<sup>1</sup> Wenn im Folgenden von Architektinnen und Architekten die Rede ist, sind sämtliche Fachrichtungen, also Architektur, Innenarchitektur, Landschaftsarchitektur und Stadtplanung gemeint.

## **1. Standards, Bauordnung- und Planungsrecht, Genehmigungsverfahren**

### **1.1 Regionalplanung**

#### **Regionalplanung stärken!**

Die Regionalplanung stellt ein entscheidendes Instrument dar, um auch unter neuen demografischen und sozialen Voraussetzungen die planerischen Voraussetzungen für Flächenausweisungen und Umwidmungen zu schaffen. Dazu ist der heterogenen Siedlungsstruktur Deutschlands und der gleichwertigen Entwicklung der Lebensräume Rechnung zu tragen. Die Regionalplanung muss Angebote für kommunale Stadtentwicklung schaffen.

#### **Innen vor Außenentwicklung, wenn es geht!**

Die BAK bekennt sich zu dem Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“. Der Vorrang der Innenentwicklung vor der Inanspruchnahme neuer Flächen im Außenbereich muss weiterhin verfolgt werden. Die Siedlungsentwicklung muss sich auf die Ortsteile konzentrieren, die mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen ausgestattet sind. Die Kommunen müssen daher darin unterstützt werden, vorhandene Flächenpotenziale zu identifizieren, zu mobilisieren und Brachflächen nachzunutzen. Allerdings kann eine geordnete siedlungsräumliche Entwicklung nicht gänzlich auf die Inanspruchnahme von Freiraum 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 Arbeitsangebote bestehen!**

Einige Regionen Deutschlands sind durch Entvölkerung geprägt und weisen Wohnungsleerstände auf. Es muss sorgfältig geprüft werden, ob diese Leerstände geflüchteten Menschen eine neue Heimat bieten können. Denn nicht Wohnen allein, sondern auch Infrastruktur und vor allem Arbeitsangebote führen zur sozialen 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 müssen ihre Planungshoheit nutzen und in Einzelfällen, wenn die Wohngesundheits 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.

### **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.

### **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 städtebaulich begründetem Bedarf beanspruchen!**

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz bietet zeitlich befristete Erleichterungen für Flüchtlingsunterkünfte, die auch den Außenbereich betreffen (§ 246 Abs. 13 BauGB). Da sich hierdurch die Inanspruchnahme des Außenbereichs verfestigen kann, sollte die Nutzungsänderung aufgegebener Nutzungen nur mit einer städtebaulichen Begründung aufgenommen werden.

## **1.3 Soziale Standards**

### **Unterschiedliche Standards ausschließen!**

Die aktuelle Wohnungsnot ergibt sich zum Teil aus der erheblichen Zuwanderung nach Deutschland. Der Wohnungsneubau erfährt durch die Notwendigkeit der Flüchtlingsunterbringung zusätzliche Dringlichkeit. Dies darf jedoch nicht zu unterschiedlichen oder sogar reduzierten Standards gegenüber den allgemeinen Standards führen, um Ghettoisierung oder Stigmatisierung der Quartiere auszuschließen. Ein qualitativvoller und bezahlbarer Wohnungsbau für alle darf keine Unterscheidung von Standards zulassen.

### **Wohnimmobilien zukunftssicher planen!**

Wohnungen sind ein langfristiges Wirtschaftsgut mit einer Lebensdauer von 80 Jahren und darüber hinaus. Es würde einem verheerenden volkswirtschaftlichen und auf das einzelne Investment bezogenen Schaden gleichkommen, wenn Wohnungen nicht mehr vermietbar sind 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 unstrukturier- te Tagesabläufe. Soziale Spannungen sind die Folge. Es wird angeboten, dass Architekten gemein- sam 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 mi- nimieren. Zudem ist die Selbsthilfe ein Weg, lokale Ökonomien zu stärken und wirtschaftsfördernde Effekte auszulösen.

## **1.4 Planungsstandards**

### **Verlässliche Daten als Grundlage für verlässliche Planung bereitstellen!**

Derzeit ändern sich wöchentlich die Prognosen, wie viele Geflüchtete den Weg nach Deutschland suchen. Für einen verstärkten Wohnungsbau benötigen Planer und Investoren verlässliche Vorgaben, in welchem Umfang tatsächlich Wohnungsneubau entstehen muss. Diese Vorgaben sind auch erfor- derlich, damit die Bauwirtschaft ihre Kapazitäten an den Bedarf anpassen kann.

### **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 m<sup>2</sup>. 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 gemein- schaftlichen Nutzung von Erschließungsflächen, Außenanlagen, Hobbyräumen oder Arbeitszimmern.

### **Mieter in die Planung einbeziehen!**

Neubauten und Umbauten, Abriss-/Neubau, Verdichtungen und der Zuzug neuer Mitbewohner verän- dern das gewohnte Umfeld der Mieter. Die Bewohner am Planungsprozess zu beteiligen, steigert die Akzeptanz der Maßnahmen, die Identifikation mit den geänderten Bedingungen und die Mieterzufrie- denheit.

### **Wirtschaftlich und effizient planen!**

Zu der Expertise der deutschen Architektinnen und Architekten gehört es, flächensparende Grundrisse zu planen, die keine Abstriche an der Qualität erfordern. Oft gelingt es, die Wohnflächenobergrenzen des geförderten Wohnungsbaus zu unterschreiten und damit Investitionskosten und Mietbelastungen zu senken. Angesichts neuerer Bedarfe müssen Grundrisse variabel, ohne Raumhierarchien oder mit zuschaltbaren Flächen bedacht werden.

### **Technologieoffen planen!**

Aktuell besteht kein wirtschaftlicher oder ökologischer Vorteil von modularem im Vergleich zu konven- tionellen Bauweisen. Einseitige Aussagen zu bestimmten Planungslösungen müssen vermieden wer- den. Alleine die individuellen Rahmenbedingungen der Planungsaufgabe bestimmen die Bauweise.

### **Planungslösungen im Wettbewerb optimieren!**

Architektenwettbewerbe sind ein hervorragendes Instrument für innovative Ideen und qualitätvolles Bauen. Gut vorbereitet, können sie zu Kosteneinsparungen und rasch umsetzbaren Konzepten füh- ren. Die BAK fordert, bei den anstehenden Aufgaben des Wohnungsbaus, die zu innovativen Lösun- gen führen sollen, 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 Baunebenkosten verteuert. Insbesondere sind Leistungen für den Brandschutz, die Baustellensicherheit, Inanspruchnahme von Förderprogrammen der KfW oder Nachhaltigkeitszertifizierungen zu nennen. Die Architektenkammern der Länder fordern, die diesbezüglichen gesetzlichen und fördertechnischen Auflagen einer umfassenden Revision zu unterziehen.

## **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 % 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 ist. 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.

### **Barrierefreies Bauen im Sinne der Barrierearmut marktgerecht gestalten!**

Barrierefreie und rollstuhlgerechte Standards können das Bauen deutlich verteuern. Die Architektenkammer beobachtet, dass sowohl barrierefreie als auch rollstuhlgerechte Wohnungen nicht in allen Quartieren gleichermaßen nachgefragt werden. Für bezahlbaren Wohnraum genügen barrierearme 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 bedarfsorientierte Lösungen der Bauherren.

### **Weitergehende privatrechtliche Anforderungen begrenzen!**

Öffentlich-rechtliche Standards des Baurechts werden in der Baupraxis regelmäßig durch Forderungen aus dem Baunebenrecht oder durch 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, wollte er die Kosten steigernde Dynamik der Rechtsprechung kontrollieren. Der Gesetzgeber kann daher Bauherren und Planer vor privatrechtlichen Ansprüchen, die heute weit über das öffentlich-rechtliche Schutzniveau hinausgehen und die wahren Kostentreiber im Wohnungsbau sind, nur dann schützen, wenn es ihm gelingt, die Gültigkeit solcher derzeit aufgrund einer postulierten Üblichkeit geschuldeten Erwartungen zu 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 Flächen können bei der Planung berücksichtigt und vorgehalten und erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden, wenn der tatsächliche Bedarf besteht.

### **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 % der Gesamtbaukosten. Auch Nutzungsänderungen im Bestand lösen eine neue Nachweispflicht für Stellplätze aus. Häufig führen Ablösezahlungen 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 ankommende Flüchtlingsfamilien nur kleine Wohnungen angeboten werden können. Ein intelligentes kommunales Umzugsmanagement könnte Abhilfe schaffen und einen Wohnungsaustausch 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 ankommende 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!**

Frei werdende und brach liegende 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 % 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 Schluss-punktmodell wird die Prüflast 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!**

Offt 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 Abstandflächen, 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 durch kompetentes Personal!**

Vielfach sind die kommunalen Bauaufsichtsbehörden unterbesetzt. Die Bauaufsichtsbehörden müssen kompetent aufgestockt werden, um die Baugenehmigungsverfahren wieder zu beschleunigen. Verwaltungshandeln braucht Fachleute: Architekten und Ingenieure bieten sich 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. 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 mögliche Unterbringung von geflüchteten Menschen in Denkmälern führt erneut zu der immer wieder diskutierten Frage der sinnvollen Nutzung. Die Architektenkammern der Länder sprechen sich dafür aus, dass der angemessenen Nutzung eines Denkmals gegenüber den anderen Belangen ein 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.<sup>2</sup>

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!**

---

<sup>2</sup> Das Land NRW hat eine landesrechtliche Regelung zur Sicherung der aus dem Bundeshaushalt bereitgestellten Entflechtungsmittel über den 31. Dezember 2013 hinaus geschaffen (Entflechtungsmittelzweckbindungsgesetz - EMZG NRW), welche insbesondere eine gruppenspezifische Zweckbindung (u.a. für die soziale Wohnraumförderung) der Bundesmittel vorsieht.



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. Durch das klassische Instrument der Darlehensförderung können so Rückflüsse generiert werden, die üblicherweise wieder für die Wohnraumförderung des Landes zur Verfügung gestellt werden können.

### **Darlehensförderung durch Zuschussförderung ergänzen!**

Angesichts des geringen Zinsniveaus auf dem Geldmarkt ist es sinnvoll, die Darlehensförderung durch die Gewährung direkter und indirekter Zuschüsse („Tilgungsnachlässe“<sup>3</sup>) 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.

Durch die Schließung von Baulücken, die Aktivierung von Brachflächen und durch den Abriss nicht mehr nutzbarer Gebäudesubstanz zur Wiederbebauung kann das Angebot an Grundstücken im Innenbereich erhöht werden.

Kommunen und Länder sollten für den Wohnungsbau Grundstücksflächen zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellen. Kommunen sollten überdies wieder eine aktive Vorratspolitik zur Förderung des sozialen 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 zu Gunsten der sozialen Wohnraumförderung differenzieren!**

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

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

---

<sup>3</sup> Das Land Nordrhein-Westfalen verwendet im aktuellen Wohnraumförderprogramm das Instrument der „Tilgungsnachlässe“. Dafür stehen in NRW ab 2016 jährlich Mittel in Höhe von 97,072 Mio. Euro zur Verfügung (2015: 48,50 Mio. Euro), die durch die zusätzlichen Mittel des Bundes nochmals um nahezu 90 Mio. Euro ergänzt werden.

Im aktuellen Maßnahmenpaket „Flüchtlingskrise“ der NRW-Landesregierung werden Kommunen und Investoren je nach Region zwischen 10 und 25 % ihrer Rückzahlungen (Neubau von Mietwohnungen im Rahmen der Wohnraumförderungsbestimmungen) durch das Land getilgt, rückwirkend für das gesamte Förderjahr 2015. Um die Wohnungswirtschaft bei der Planung und Realisierung von Projekten zu unterstützen, soll zudem eine entsprechende Fördermöglichkeit zur Beratung angeboten werden. Dadurch kann die Wohnungswirtschaft Aufwendungen für Konzepterstellung, Abstimmungsprozesse, Bürgerbeteiligungen refinanziert bekommen. Hier gewährt das Land NRW Tilgungsnachlässe von 50%.

Auch bei der Förderung von Wohnraum für Flüchtlinge werden die Tilgungsnachlässe deutlich angehoben. Bei Maßnahmen zur Herrichtung und Anpassung von Wohnraum für Flüchtlinge sind somit ab sofort Tilgungsnachlässe von bis zu 35 % möglich.

### **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. Durch eine generell verbesserte Abschreibungsmöglichkeit würde der Wohnungsbestand sich deutlich erhöhen und damit sich der Wohnungsmarkt insgesamt entspannen. In der Folge werden die Mieten sich 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!**

Es würde einen erheblichen Investitionsanreiz darstellen, wenn die Umsatzsteuer für Bauleistungen an Wohnungen nach § 12 Umsatzsteuergesetz halbiert würde. 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

Bundesarchitektenkammer

Quellen:

- *Positionen des BAK-Vorstands vom 18.09.2015 und 18.11.2015*
- *Position der ASK Hessen: „Flüchtlinge brauchen Wohnungen, keine Behälter!“*
- *Position der AKBW: „Programmatistischer Wohnungsbau“*
- *Positionen der AKNW: „Wohnen statt Unterbringung – Nachhaltige Inklusion von Flüchtlingen“*
- *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*
- *Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*
- *Impulse für den Wohnungsbau Nordrhein-Westfalen: Baukosten in Nordrhein-Westfalen, Entwicklung und Ursachen steigender Baukosten im Wohnungsbau*
- *Pestel-Institut: Kurzstudie Modellrechnungen zu den langfristigen Kosten und Einsparungen eines Neustarts des sozialen Wohnungsbaus sowie Einschätzung des aktuellen und mittelfristigen Wohnungsbedarfs*
- *Pestel-Institut: Mietwohnungsbau 2.0 - Bezahlbarer Wohnraum durch Neubau -*
- *GdW: „Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern – Die deutsche Wohnungswirtschaft stellt sich ihrer Verantwortung“*
- *Bericht der Baukostensenkungskommission (Entwurf)*
- *Dietmar Walberg, Timo Gniechwitz, Michael Halstenberg: Kostentreiber für den Wohnungsbau*
- *ARGE Kiel 2015: Massiv- und Holzbau bei Wohngebäuden*
- *Thomas Jocher, Erika Mühltaler, Pia Gerhards: „ready – vorbereitet für altengerechtes Wohnen. Neue Standards und Maßnahmenets für die stufenweise, altengerechte Wohnungsanpassung“. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung*