

Umbau statt Neubau

Für eine sozialökologische Wende in der Wohnungspolitik

Von Anton Brokow-Loga

Bauen, bauen, bauen“, lautet seit Jahren das Dogma der staatlichen Wohnungspolitik und die politische Antwort auf die sich verschärfende Krise auf dem Wohnungsmarkt. „Neubau ist ungerecht“, stand dagegen auf den Bannern einer Ausstellung zur sozialökologischen Transformation der Wohnungspolitik, die Studierende der Urbanistik und Architektur im Juli dieses Jahres in Weimar anlässlich der Jahresschau der Bauhaus-Universität gestaltet haben. In großen Lettern prangte der Schriftzug über dem Ausstellungsraum. Doch nur einen Tag nach der Eröffnung war das Banner wieder verschwunden. Der Hausherr, eine der größten Kulturstiftungen Deutschlands, ließ es aufgrund von Beschwerden aus der Bevölkerung entfernen. Dieser Vorfall illustriert, wie schwer es Kritik am staatlich forcierten Neubau-Dogma gegenwärtig hat. Warum aber provoziert die Forderung danach, die auf Neubau ausgerichtete Wohnungspolitik zu überdenken, die Gemüter so sehr?

Die staatliche Strategie ist klar umrissen: Die selbsternannte „Fortschrittskoalition“ aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP einigte sich im Koalitionsvertrag von 2021 darauf, 400 000 neue Wohnungen im Jahr zu bauen, ein Viertel davon öffentlich gefördert.¹ Das Ziel wird seitdem jedes Jahr deutlicher verfehlt als noch im Vorjahr, momentan befinden sich die Baugenehmigungen aufgrund von Inflation und steigenden Baukosten auf dem größten Allzeittief seit 2007. Insbesondere bei den Sozialwohnungen ist die Bilanz verheerend: Nur 25 000 der angepeilten 100 000 Wohneinheiten wurden 2022 tatsächlich realisiert. Doch während die Wohnungsbauministerin Klara Geywitz (SPD) sich wohl schon daran gewöhnt hat, externe Einflüsse für das Scheitern verantwortlich zu machen, wird immer deutlicher: Die Wohnungskrise lässt sich durch den Fokus auf Neubau ohnehin nicht lösen.²

Dessen ungeachtet führte auch der jüngste „Wohnungsbaugipfel“ im September wieder eindrucksvoll vor Augen, wie sehr die bundespolitische Debatte auf den Neubau fixiert ist. Das dort beschlossene 14-Punkte-Maßnahmenpaket sieht unter anderem vor, anvisierte Ökostandards für Gebäude

1 SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin 2021, S. 88.

2 Vgl. auch Miriam Neßler und Anton Brokow-Loga, Umverteilung statt Neubau. Skizze einer sozialökologischen Wohnungspolitik, in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, 51-52/2022, S. 24-29.

wieder auszusetzen und mehr Familien als bisher günstige Baukredite zur Verfügung zu stellen, während sich die Mietrechtsreform weiter verzögert. Soziale und ökologische Belange werden hier nicht nur gegeneinander ausgespielt, sondern komplett der Wachstumsorientierung untergeordnet. Dabei gilt es gerade vor dem Hintergrund der Klimakrise, die dominante wohnungspolitische Strategie „Bauen, bauen, bauen“ zu entmystifizieren. Dafür ist zunächst ein Blick auf die Indikatoren nötig, die direkt auf die Verknappung von Wohnraum und indirekt auf die anthropogene Erderhitzung wirken: Wohnflächenkonsum und -verteilung.

Wohnflächenverbrauch: Der Elefant im Raum

Denn auf der einen Seite ist die Existenz der Wohnungskrise in Deutschland – und übrigens auch in vielen anderen Ländern weltweit – nicht zu übersehen. Millionen von Menschen suchen nach bezahlbaren Wohnungen, in den Metropolregionen werden winzige Kammern zu horrenden Preisen feilgeboten. Die Wohnungsnot hat allerdings verschiedene Gesichter, was an der ungleichen Verteilung des Bevölkerungswachstums auf wachsende Großstädte und schrumpfende periphere Räume liegt. Auf der anderen Seite lohnt sich jedoch auch ein Blick auf die Verfügbarkeit des Wohnraums: Historisch gesehen gab es hierzulande noch nie so viel davon wie heute, innerhalb des letzten Jahrzehnts kamen mehr als 2,5 Millionen neue Wohnungen hinzu.³ Der wichtigste Indikator, der diese paradoxe Entwicklung erklärt, ist der Wohnflächenverbrauch. Dieser hat sich in den vergangenen 60 Jahren mehr als verdoppelt, 2021 lag die Pro-Kopf-Wohnfläche im Schnitt bei knapp 48 Quadratmetern pro Person.⁴ Dies lässt sich einerseits mit dem sogenannten Remanenzeffekt erklären, also dem Verbleib von Menschen in ihren Wohnungen nach dem Auszug von Haushaltsmitgliedern, und andererseits mit dem neuen Boom von Einpersonenhaushalten.⁵ Deren Anteil an allen Haushalten betrug 2019 gemäß Mikrozensus 42,3 Prozent.⁶

Diese beiden demographischen Tendenzen werden jedoch entscheidend unterstützt von der gesellschaftlichen Normalisierung des Lebens auf immer mehr Fläche. Diese Normalisierung steht exemplarisch für die ressourcenfressende und expansionsorientierte imperiale Lebensweise des Globalen Nordens.⁷ Führt man sich vor Augen, dass der Bau- und Gebäudesektor 40 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen ausmacht, wird das besonders deutlich.⁸ Denn mehr Wohnfläche bedeutet auch mehr zu behei-

3 Umweltbundesamt, Wohnfläche, umweltbundesamt.de, 5.11.2021.

4 Statistisches Bundesamt, Gebäude und Wohnungen – Bestand an Wohnungen und Wohngebäuden, Bauabgang von Wohnungen und Wohngebäuden, Lange Reihen 1969–2021, Wiesbaden 2022, S. 5ff.

5 Pekka Sagner und Michael Voigtländer, Mismatch im Wohnungsmarkt, IW-Kurzbericht Nr. 5, Köln 2023.

6 Statistisches Bundesamt, Mikrozensus 2019. Entwicklung der Privathaushalte bis 2040, Statistisches Jahrbuch, 2.3.2020.

7 Ulrich Brand und Markus Wissen, Imperiale Lebensweise. Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus, München 2017.

8 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Umweltaußendruck von Gebäuden in Deutschland, BBSR-Online-Publikation, 17/2020, S. 17.

zende Fläche – der Reboundeffekt macht hier alle Effizienzgewinne durch Dämmung zunichte. Diese Lebensweise kann nicht zuletzt auch deswegen als „imperial“ bezeichnet werden, weil nicht nachhaltige Wohnformen wie Einfamilienhäuser zwar einerseits das gesellschaftliche Ideal bilden, andererseits der Zugang zu ihnen exklusiv und marktförmig geregelt ist.⁹

Problematisch ist aber nicht nur der insgesamt steigende Verbrauch von Wohnfläche, sondern auch die ungerechte Verteilung derselben. Wohnraum wird hierzulande maßgeblich entlang von Einkommen und Vermögen verteilt: Der Durchschnittswert von fast 48 Quadratmetern kann leicht darüber hinwegtäuschen, dass Personen mit hohem Einkommen fast doppelt so viele Quadratmeter zur Verfügung stehen, während Personen mit geringem Einkommen oft mit deutlich weniger Fläche auskommen müssen.¹⁰ Gerade rassifizierte, migrantisierte Bevölkerungsgruppen oder kinderreiche Familien leben auf unterdurchschnittlich wenig Fläche und sind am stärksten von Überbelegung, Diskriminierung und hohen Mietbelastungsquoten – also einem hohen Anteil der Wohnungsmiete am Jahreshaushaltseinkommen – betroffen.¹¹ Gerade die hohen Neubaukosten und entsprechend hohe Kosten bei der Neuvermietung verhindern, dass diese Not in absehbarer Zeit gelindert werden kann. Während das Credo „Bauen, bauen, bauen“ weiter in Dauerschleife ertönt, ist der steigende und extrem ungleiche Verbrauch von Wohnflächen der eigentliche Elefant im Raum.

Materielle Infrastrukturen: Die Realitäten des Wohnens

Doch dieser wird politisch überhaupt nicht adressiert, sondern vielmehr als ein Element der imperialen Lebensweise hegemonial abgesichert. Dies geschieht mittels einer Trias aus materiellen, politisch-institutionellen und mentalen Infrastrukturen.¹² Die gesellschaftliche Logik, die der imperialen Lebensweise zugrunde liegt, ist dabei immer das Wachstumsversprechen: „Der Kuchen kann vergrößert werden“. Doch mit Blick auf die immer sichtbarer werdenden biophysikalischen Grenzen unseres Planeten, aber auch die sozialen Verwerfungen der neuen Wohnungsfrage, treten die Grenzen dieser Logik immer deutlicher zutage. Statt größere Kuchen zu backen, braucht es dringend eine Debatte darüber, wie sich eine gerechte Verteilung der Kuchenstücke organisieren lässt.

Materielle und physische Infrastrukturen¹³ prägen menschliches Verhalten außerordentlich stark: Wie Wohnquartiere in den letzten Jahrhunderten

9 Jonas Lage und Leon Leuser, Fläche unter Druck. Sozial-ökologische Dimensionen der Flächennutzung in deutschen Wachstumsregionen, in: „Gaia“, 4/2019, S. 366.

10 Bundesregierung, Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017, S. 553.

11 Thomas Hinz und Katrin Auspurg, Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, in: Albert Scherr, Aladin El-Mafaalani und Gökçen Yüksel (Hg.), Handbuch Diskriminierung, Heidelberg 2017, S. 387-406.

12 Harald Welzer, Mentale Infrastrukturen. Wie das Wachstum in die Welt und in die Seelen kam, Berlin 2011, S. 11-14.

13 I.L.A. Kollektiv, Auf Kosten anderer. Wie die imperiale Lebensweise ein gutes Leben für alle verhindert, München 2017, S. 7-9.

gebaut wurden, welche Grundrisse und Heizungstechniken Anwendung fanden und mit welchen Baustoffen gebaut wurde, hat Einfluss darauf, wie wir heute wohnen. Es sind die Realitäten des Wohnens, die wiederum zeigen, warum individualisierende Konzepte wie der „ökologische Fußabdruck“ zu kurz greifen: Die Art des Heizens, und damit ein Großteil des meist noch fossilen Endenergieverbrauchs, können deutsche Mieter:innen (und damit fast 60 Prozent aller Haushalte hierzulande) schlicht nicht beeinflussen. Aktuelle politische Debatten rund um das Gebäudeenergiegesetz blenden dies und die sozialen Folgekosten „ökologischer Gentrifizierung“ komplett aus.

Während die Neubaustrategie der Bundesregierung zwar vermehrt auf andere Baumaterialien als Stahlbeton setzt und im Rahmen der Initiative „Neues Europäisches Bauhaus“¹⁴ auch dem Holzbau eine Renaissance bevorzuzustehen scheint, fehlt weiterhin komplett eine Strategie dafür, wie die Inanspruchnahme neuer Flächen eingegrenzt werden kann. Obwohl die Nachhaltigkeitsstrategie in der Neuauflage von 2016 einen Flächenverbrauch von unter 30 Hektar pro Tag im Jahr 2030 vorsieht, ist dieses Ziel zuletzt in weite Ferne gerückt: 2021 ist dieser Wert auf 55 Hektar für Siedlungs- und Verkehrsflächen angestiegen, fast die Hälfte davon für Wohngebäude.¹⁵ Unschwer vorzustellen, wie viel stärker Ökosysteme und Biodiversität noch in Mitleidenschaft gezogen werden würden, könnten die Neubauziele auch tatsächlich eingehalten werden. Zusätzlich sind durch hohe Bodenpreise und Baukosten die entstandenen Neubauwohnungen selbst für Durchschnittsverdiener:innen kaum mehr bezahlbar.¹⁶

Neues Wohnen in überflüssigem Bestand

Materielle Lösungsansätze müssen daher konsequent auf den Umbau des Bestands statt auf Neubau ausgerichtet werden. Hier lohnt sich ein Blick auf die physischen Infrastrukturen, die angesichts des Wandels der Arbeitswelt, der Digitalisierung und der Mobilitätswende bald obsolet werden könnten: Tankstellen, Shopping-Malls, Parkhäuser, Bürogebäude oder Multiplex-Kinos.¹⁷ Diesen „urbanen Obsoleszenzen“¹⁸ kommt gerade in wachsenden Großstädten eine entscheidende Rolle für die Innenentwicklung und für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu, denn neben den niedrigeren CO₂-Emissionen ist der Umbau von Büroflächen etwa zwei Drittel günstiger als der Neubau.¹⁹ Beispiele dafür gibt es schon jetzt zur Genüge: In Düsseldorf wurde das ehemalige Thyssen Trade Center in hunderte bezahlbare Wohnun-

14 Anton Brokow-Loga, Europäisches Bauhaus: Was wir verlernen und umlernen müssen, in: „Frankfurter Rundschau“, 16.5.2021.

15 Umweltbundesamt, Siedlungs- und Verkehrsfläche, Dessau-Roßlau, o.J.

16 Neubauwohnungen für Durchschnittsverdiener kaum noch bezahlbar, zeit.de, 24.1.2019.

17 Stefan Rettich und Sabine Tastel, Obsolete Stadt. Raumpotenziale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und koproduktive Stadtentwicklungspraxis in wachsenden Großstädten, Forschungsbericht, Kassel 2023.

18 Rettich/Tastel, Obsolete Stadt, a.a.O.

19 ARGE Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, Redevelopment – Wohneigentum 2021. Kurztgutachten, Kiel 2021.

gen umgebaut, in Frankfurt am Main entstand zeitweise jede dritte Wohnung auf ungenutzten Büroflächen.²⁰ Um bezahlbaren und klimaverträglichen Wohnraum zu schaffen, braucht es statt Abriss und Neubau eine entschiedene und schnelle Transformation der bestehenden materiellen Infrastrukturen.

Politisch-institutionelle Strukturen sichern den zu hohen und ungleichen Flächenverbrauch ab und verankern diesen in Gesetzen, Verordnungen und sogenannten Marktlogiken. So wurde die exklusive und zugleich als anzustrebendes Ideal normalisierte Wohnform des Einfamilienhauses durch staatliche Fehlanreize wie das Baukindergeld²¹ buchstäblich festbetoniert. Das Leben auf zu großem Fuß wird institutionell auch dadurch ermöglicht, dass bislang die „einfache Lösung“ quasi natürlich darin zu bestehen scheint, im Sinne des Trickle-down-Mythos²² Neubau für Wohlhabende auf der grünen Wiese zu forcieren. Stattdessen muss die Begrenzung und Umverteilung des zur Verfügung stehenden Wohnraums ins Zentrum einer nachhaltigen Wohnungspolitik rücken. Bislang betritt man dabei allerdings politisches Niemandsland, das von keiner im Bundestag vertretenen Partei auch nur ansatzweise bestellt wird. Der Berliner Mieterverein schlug dagegen bereits 2014 eine „Wohnflächenabgabe“ vor: Wer auf überdurchschnittlich viel Fläche lebt, solle eine Abgabe zahlen, mit der dann weiterer sozialer Wohnungsbau finanziert wird. Allerdings zog der Verein den Vorschlag nach heftigen Gegenreaktionen schnell wieder zurück.²³ Neuerlicher Schwung in die Politisierung der Frage, wie Wohnraum verteilt wird, kommt nunmehr aus der Vergesellschaftungsdebatte rund um „Deutsche Wohnen und Co. enteignen“.²⁴

Wider die Eigenheime im Kopf

Dabei lohnt sich ein Blick in die Schweiz, wo Wohnungsgenossenschaften die Unterbelegung einer Wohnung, definiert nach der Anzahl der Bewohner:innen plus ein Zimmer, sanktionieren. Sprich: Eine Vierzimmerwohnung muss von mindestens drei Personen bewohnt werden, andernfalls gilt sie als unterbelegt. Die Sanktionen reichen von einer teilweise einkommensabhängigen Unterbelegungsabgabe bis hin zur Forderung nach dem Auszug der Mieter:innen nach einer bestimmten Frist, wie es etwa die Genossenschaft Kalkbreite in Zürich praktiziert.²⁵ Würden Modelle wie diese auch hierzulande stärker rezipiert sowie wissenschaftlich und gesetzgeberisch erschlossen, würde sich der Gestaltungsspielraum für eine Wohnungspolitik ohne Neubau deutlich erhöhen.

20 Oliver Brand, Ein Home im Office – mit Bürogebäuden gegen Wohnungsnot, in: „draußen“, o.J.

21 Michael Voigtländer und Ralph Henger, Setzt die Wohnungspolitik die richtigen Anreize für den Wohnungsbau?, IW-Gutachten, Köln 2018.

22 Leon Claus und Tim Sommer, Wohnungsmarkt, in: Andrej Holm, Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft, Hamburg 2021, S. 97-122.

23 Thomas Loy, Mieterverein schlägt eine neue Steuer vor: Große Wohnung? Kostet extra!, in: „Tagespiegel“, 31.1.2014.

24 Konzeptwerk Neue Ökonomie, Gerechte Wohnraumverteilung. Bausteine für Klimagerechtigkeit, Leipzig 2022.

25 Rahel Klein, Mieten und Wohnen. Wohnraumbegrenzung: Schweiz als Vorbild, in: „Deutschlandfunk Nova“, 5.5.2022.

Hinter dem Begriff der mentalen Infrastrukturen verstecken sich schließlich Alltagspraktiken, Wissen und Wünsche.²⁶ Dabei lassen sich Harald Welzers „Autobahnen im Kopf“²⁷ auch auf das Feld des Wohnens übertragen: Analog ließe sich hier von „Eigenheimen im Kopf“ sprechen. Und diese sind sehr real: Der Anteil der Deutschen, die sich ein freistehendes Einfamilienhaus wünschen, wächst von Jahr zu Jahr und belief sich 2021, inmitten der Coronakrise, auf 65 Prozent.²⁸ Nur durch die enorme Kraft mentaler Infrastrukturen, gestählt durch die jahrzehntelange Internalisierung der Wachstums- und Externalisierungsgesellschaft²⁹, lassen sich die trotzigsten und mitunter auch aggressiven Reaktionen auf Vorschläge erklären, Neubau (insbesondere von Einfamilienhäusern) einzudämmen.

Ausnahmslos solidarisch: Endlich(er) Wohnraum für alle

Für eine Transformation dieser mentalen Infrastrukturen braucht es Raum für Trauer- und Utopiearbeit, um sich von den in uns verankerten, aber nicht nachhaltigen und unsozialen Illusionen des Wohnens zu verabschieden und andere Formen gemeinsam zu erträumen – und auch auszuprobieren. Unmittelbar erlebbare Projekte wie das Collegium Academicum in Heidelberg³⁰ vermitteln einen Eindruck davon, wie flächensparendes und gemeinschaftliches Wohnen bei hoher Lebensqualität konkret aussehen kann. Für den Umbau der mentalen Infrastrukturen des Wohnens erfüllen diese und andere realen Utopien³¹ eine kaum zu überschätzende Rolle. Wir sollten uns nichts vormachen (lassen) – sowohl die Überlastung der biophysikalischen Grenzen unseres Planeten als auch die sozialen Verwerfungen der derzeitigen Wohnungskrise sprechen für ein unverzügliches Neubauratorium mit einer daran gekoppelten Umverteilung von Wohnraum. In kommunalpolitischen Debatten wird neu ausgewiesenes Bauland für Einfamilienhäuser immer wieder mit dem Zuzug von Geflüchteten aus Kriegsgebieten begründet – was, nüchtern betrachtet, nur eine zweifelhafte Instrumentalisierung Schutzsuchender sein kann. Auch hier muss angesichts der Tatsache, dass noch nie so viel Wohnraum verfügbar war wie heute, die Antwort in der Begrenzung von unverhältnismäßig viel Wohnfläche für einige sowie in sozial gerechten Umverteilungsmechanismen liegen. Und mit entsprechendem politischen Willen lässt sich auch für Geflüchtete Wohnraum im Bestand schaffen: in leerstehenden Bürotürmen und obsoleten Hallen, und schließlich auch in Villenvierteln.

26 I.L.A. Kollektiv, *Auf Kosten anderer*, a.a.O.

27 Welzer, *Mentale Infrastrukturen*, a.a.O.

28 Anteil der Deutschen, die sich ein freistehendes Einfamilienhaus wünschen, [de.statista.com](https://www.statista.com), 4.9.2023.

29 Stephan Lessenich, *Mitgegangen, mitgefangen: Das große Dilemma der Großen Transformation*, in: *Große Transformation? Zur Zukunft moderner Gesellschaften: Sonderband des Berliner Journals für Soziologie*, Berlin 2019, S. 57-73.

30 Margarete Over, Lars-Arvid Brischke und Leon Leuser, *Das selbstverwaltete Studierendenwohnheim Collegium Academicum Heidelberg: Suffizienz lernen, leben und verbreiten*, in: Anton Brokow-Loga und Frank Eckardt (Hg.), *Postwachstumsstadt. Konturen einer solidarischen Stadtpolitik*, München 2020, S. 306-319.

31 Erik Olin Wright, *Reale Utopien. Wege aus dem Kapitalismus*, Berlin 2017.