

22. Juni 2020

## **Wohnungspolitik in Zeiten der Klimanotlage: ein Programm für flächensparendes Bauen und Wohnen statt immer nur „Bauen, bauen, bauen!“**

Es gibt in Bremen zu wenig verfügbaren, bezahlbaren Wohnraum – aber die Antwort darauf sind nicht unbedingt nur immer mehr Neubauten. Mit einem Programm für flächensparendes Wohnen kann es gelingen, dieser sozialen Herausforderung umwelt- und klimafreundlich zu begegnen und dabei auch das Zusammenleben in der Stadt zu stärken.

### **I. Hintergrund: wie sich die Größe unserer Wohnungen entwickelt und was das mit dem Klimawandel zu tun hat**

In Bremen gibt es immer mehr Wohnraum – aber nicht immer mehr Menschen. Heute leben in Bremen weniger Menschen als 1970, also vor fünfzig Jahren.<sup>1</sup> Und das, obwohl jahrzehntelang neue Quartiere erschlossen und neue Baugebiete ausgewiesen wurden. Auch wenn die Einwohnerzahl nach einer Talfahrt zum Ende des 20. Jahrhunderts seit Jahren wieder ansteigt: Die Wohnfläche in Bremen ist in der Vergangenheit schneller gewachsen, und damit ist auch die durchschnittliche Wohnfläche der Bremer\*innen gestiegen.<sup>2</sup>

Besonders anfangs hat die gestiegene Pro-Kopf-Wohnfläche eine wertvolle Entwicklung für mehr soziale Gerechtigkeit und eine breitere Verteilung von Wohlstand bedeutet. Auch heute bedeutet eine größere Wohnung häufig einen Gewinn an Lebensqualität – das ist mit den Einschränkungen der Corona-Pandemie noch mal deutlicher geworden. Noch immer leben viele Menschen in Bremen in beengten Verhältnissen. Ihnen soll dieses Programm den Umzug in größere Wohnungen ermöglichen. Die Entwicklung ist aber auch teilweise Symptom einer Vereinzelung in der Gesellschaft, teilweise Folge gesteigerter Lebenserwartung, teilweise Zeichen für einen Wohnungsmarkt, der sich an den Interessen der Zahlungskraftigen orientiert statt an den Bedürfnissen der breiten Gesellschaft.

So haben Neubauten häufig Grundrisse, deren geringe Zimmeranzahl es gar nicht erlaubt, mit mehr Menschen auf der gleichen Fläche zu leben – Luxuswohnen mit zwei Zimmern auf 140

---

<sup>1</sup> Bremen Infosystem, Tabelle 12411-01-01: Bevölkerung nach Geschlecht. Abrufbar unter: <http://www.statistik-bremen.de/bremendat/abfrage.cfm?tabelle=17301&netscape=ja&titelname=Bremen%20Infosystem>

<sup>2</sup> Statista, Wohnfläche je Einwohner in Bremen von 1995 bis 2013. Abrufbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/256218/umfrage/wohnflaeche-je-einwohner-in-bremen/>

Quadratmetern. Es gibt einen Markt, in dem Wohnungen bevorzugt an *weniger* Menschen vermietet werden, ungeachtet, was die potenziellen Mieter\*innen wünschen. Wer in Bremen auf Wohnungssuche ist, findet schnell Angebote von Wohnungen mit über 70 Quadratmetern, die nur an Einzelpersonen vermietet werden, obwohl sie Platz genug bieten würden für eine kleine Familie.

Der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum bleibt damit größer als das Angebot. Auch Leerstand und Spekulationen mit Wohneigentum tragen dazu bei. Das führt dazu, dass zum Ausgleich immer mehr Wohnungen gebaut werden und der Flächenverbrauch immer weiter steigt. Nach der 2002 beschlossenen nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sollte der Flächenverbrauch in Deutschland 2020 bei 30 ha pro Tag liegen. Die letzten Jahre lag der tatsächliche Flächenverbrauch aber noch mehr als doppelt so hoch. Auch in Bremen werden weiterhin neue Flächen versiegelt und Gebiete für die Wohnbebauung ausgewiesen.

Warum ist das ein Problem? Der Verlust von Grünfläche geht zulasten der Biodiversität – dabei gilt der Verlust der Artenvielfalt als die bereits am stärksten überschrittene planetare Grenze für die Stabilität des Ökosystems und der Lebensgrundlagen des Menschen.

Ein weiteres erhebliches Problem ist zweifellos der Klimawandel. Bremen hat kürzlich die Klimanotlage erklärt, weil unsere derzeitige Politik zur Bewältigung dieser existenziellen Herausforderung nicht ausreicht. Und ein wesentlicher Teil unserer Treibhausgasemissionen ist auf Gebäude zurückzuführen, durch Heizenergieverbrauch, aber auch durch die Errichtung der Gebäude selbst. Denn in jedem Bauwerk, in jedem Bauteil steckt „graue Energie“, also Energie, die bei der Herstellung der Produkte angefallen ist. Bei Gebäuden kann das erhebliche Größenordnungen erreichen, denn Stahlbetonbauweise, Zementindustrie oder Dämmstoffe aus Polystyrol sind allesamt sehr CO<sub>2</sub>-intensiv. Dazu kommt, dass durch Neubauten auch Arbeitskräfte des Baugewerbes gebunden werden, die so dringend für die energetische Sanierung der Bestandsgebäude gebraucht werden. Eine der größten Herausforderungen für unsere Klimapolitik ist es, genügend Handwerker\*innen zu finden, um innerhalb kurzer Zeit die Transformation zu einem klimaneutralen Gebäudesektor zu schaffen.

Denn auch beim Heizenergieverbrauch machen wir bislang keinesfalls große Fortschritte: Der Raumwärmebedarf *pro Person* ist in Deutschland heute in etwa so hoch wie 1973, zum Zeitpunkt des Ölpreisschocks.<sup>3</sup> Fünf Jahrzehnte lang wurden in Deutschland Wände und Dächer gedämmt, Fenster getauscht, effizientere Heizungsanlagen eingebaut. Und all das ohne nennenswerte Einsparung beim absoluten Energieverbrauch. Grund dafür ist die gestiegene Wohnfläche, die die Effizienzgewinne beim Raumwärmebedarf pro Quadratmeter Wohnfläche fast vollständig aufgezehrt hat – ein typisches Beispiel für den „Rebound-Effekt“.

Die Nachhaltigkeitstheorie kennt drei Säulen der Nachhaltigkeit: *Effizienz*, also die Produktivität bezogen auf die eingesetzten Ressourcen; *Konsistenz*, also naturverträgliche Technologien, z. B. durch Kreislaufwirtschaft oder die Nutzung erneuerbarer Energien; und *Suffizienz*, einen verrin-

---

<sup>3</sup> Wuppertal-Institut, 2016: „Kommunale Suffizienzpolitik – Ressourcenschutz vor Ort stärken“. Abrufbar unter: <https://wupperinst.org/a/wi/a/s/ad/3448/>

gerten Ressourceneinsatz durch geringere Nachfrage bzw. „das richtige Maß“. In der Vergangenheit wurden bereits viele Fortschritte bei der Effizienz gemacht, zum Beispiel durch Gebäudedämmung, und auch bei der Konsistenz, durch verstärkten Einsatz von Pelletheizungen und Wärmepumpen – auch wenn das Tempo in beiden Fällen noch zu gering ist. Nun gilt es, sich auch der dritten Säule der Nachhaltigkeit zu widmen, der Suffizienz. Für die Wohnungspolitik bedeutet das in erster Linie flächensparendes Wohnen.

## **II. Woran flächensparendes Wohnen bislang scheitert und was mit einer anderen Politik möglich wäre: Hemmnisse und Potenziale**

Das Umweltbundesamt hat erst kürzlich die erheblichen Potenziale für flächensparendes Wohnen dargestellt und Hemmnisse identifiziert.<sup>4</sup> Die Hemmnisse reichen von mangelndem Problembewusstsein über den finanziellen und zeitlichen Aufwand eines Umzugs oder Umbaus bis zur fehlenden Verfügbarkeit alternativer, kleinerer Wohnungen im heimischen Quartier. Ziel einer Politik für flächensparendes Wohnen muss es sein, diese Hemmnisse zu beseitigen und gleichzeitig positive Anreize für das Zusammenleben auf kleinerer Fläche zu bieten.

Eine der Zielgruppen, die über eine überdurchschnittliche Wohnfläche verfügen, sind Eltern mit erwachsenen Kindern. Häufig unfreiwillig: Viele würden ihre Wohnfläche gerne verkleinern. In einer kürzlich veröffentlichten, repräsentativen Umfrage gaben fast zwei Drittel der älteren Bremer\*innen an, dass sie bereit sind, in kleinere Wohnungen umzuziehen – damit würden laut Erhebung 800.000 Quadratmeter Wohnraum frei.<sup>5</sup> Häufig sind sie aber gezwungen, in einer viel zu großen Wohnung zu bleiben, deren Unterhaltung eigentlich kaum zu leisten ist, und die häufig nicht barrierefrei ist. Einer der Gründe: Im Quartier gibt es keine verfügbaren, kleineren Wohnungen. Gerade die Bremer\*innen sind aber sehr quartierstreu, und im Alter wird ein Umzug in einen anderen Stadtteil nicht attraktiver. Häufig sind kleinere Wohnungen auch gar nicht günstiger, weil die Mieten für Neuverträge gegenüber teils jahrzehntealten Mietverträgen drastisch angezogen sind. Oder der Verkaufserlös älterer, sanierungsbedürftiger Häuser und Wohnungen reicht nicht aus, um damit ohne Kredit eine kleinere, altengerechte Wohnung zu finanzieren. Und einen Kredit bekommen ältere Menschen meist nicht mehr.

Hier gilt es anzusetzen. Das Umweltbundesamt kommt in seiner aktuellen Studie zum Schluss: „Das Treibhausgasreduzierungspotenzial einer Reduktion der Pro-Kopf-Wohnfläche ist enorm.“ Maßnahmen, die die Pro-Kopf-Wohnfläche reduzieren oder zumindest ein weiteres Ansteigen verhindern, sind aber ein Gewinn weit über Klimaschutz und die Verfügbarkeit von Wohnraum hinaus. Das zeigt beispielsweise das Projekt „An der Pauluskirche“ in Bremerhaven, in dem ein Bestandsgebäude deutlich aufgewertet wurde und mit eigenen Wohnungen für Senior\*innen in

---

<sup>4</sup> UBA, September 2019: „Flächensparend Wohnen. Energieeinsparung durch Suffizienzpolitiken im Handlungsfeld ‚Wohnfläche‘“. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/flaechensparend-wohnen>

<sup>5</sup> Medienbericht *buten un binnen* über Studie des Immobilienentwicklers Pantera AG. Abrufbar unter: <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/gesellschaft/menschen-ruhestand-wohnraum-abgeben-bremen-100.html>

Kombination mit Gemeinschaftsräumen ein attraktives Angebot schafft. Auch der „Bremer Punkt“ kann als Beispiel für diese Politik gelten.

Unabhängig von der Altersstufe gilt außerdem: Weniger Wohnraum bedeutet automatisch weniger Hausrat. Immer mehr Menschen empfinden das eher als entlastend und bevorzugen gemeinschaftliches Wohnen ohne viel materiellen Besitz. Und wenn Menschen mehr Dinge gemeinschaftlich nutzen, ob Werkzeug, Küche, Auto oder Lastenfahrrad, spart das Ressourcen und führt ganz nebenbei zu mehr sozialer Interaktion.

Mehr Menschen unter einem Dach heißt auch, dass auf Quartiersebene ebenfalls mehr Menschen auf weniger Raum leben. Damit werden Verkehrswege für Einkäufe, Erledigungen, Arbeit, Kultur oder Verabredungen kürzer und Fuß- und Radverkehr attraktiver. Davon profitiert nicht nur die Umwelt, die Quartiere werden auch lebendiger und lebenswerter.

Eine Politik für flächensparendes Wohnen hat außerdem die Chance, einen Ausweg aus einem Grundkonflikt der Wohnungspolitik zu bieten: auf der einen Seite die Rufe nach mehr bezahlbarem Wohnraum und auf der anderen die Initiativen gegen Bebauung. Initiativen, wie wir sie in den letzten Jahren immer häufiger sehen, etwa beim Volksentscheid zur Bebauung der Galopprennbahn. Eine wirksame Politik für suffizientes Wohnen reduziert dagegen den Bedarf an Neubauten und kann damit auch zur Entschärfung dieser Konflikte beitragen.

Das größte Potenzial einer Politik für flächensparendes Wohnen bleibt aber der Klimaschutz, durch die vermiedene graue Energie, durch geringere absolute Energieverbräuche, weniger Konsumgüter und weniger Verkehr – bei einem Mehr an sozialen Kontakten.

### **III. Was wir tun können: Maßnahmen für die Wohnraumsuffizienz**

Eine Politik für flächensparendes Wohnen kann an vielen Stellen ansetzen, wobei Bremen als Land und Kommune viele Instrumente offenstehen. Unser Vorschlag für ein Programm für flächensparendes Wohnen:

#### **1. Informieren und Sensibilisieren:**

Vielen Menschen ist der Zusammenhang von Wohnfläche und Klimawandel nicht bewusst. Daher gilt es, zunächst über das Thema zu informieren und für die Problematik zu sensibilisieren. Das gilt sowohl für die breite Bevölkerung als auch für Akteur\*innen wie Wohnungsbaugesellschaften, Bauherr\*innen und private Vermieter\*innen.

#### **2. Beraten:**

In Bremen sollte eine zentrale Anlaufstelle für die Beratung zum Thema flächensparendes Wohnen aufgebaut werden. Die Beratung muss zielgruppenspezifisch und möglichst quartiersbezogen erfolgen. Ansprache und Beratung unterscheiden sich je nach Zielgruppe, je nachdem, ob junge Familien, Witwer\*innen, private Vermieter\*innen oder Bauherr\*innen angesprochen werden sollen. So können beispielsweise Eltern mit erwachsenen Kindern zu den vielfältigen Möglichkeiten beraten werden, die sich ihnen nach dem

Auszug ihrer Kinder bieten: von Wohnungsteilungen (zur Untervermietung der ehemaligen Kinderzimmer) über gemeinschaftliche Wohnformen und Möglichkeiten des Wohnungstauschs mit jungen Familien bis zum Umzug in potenziell altersgerechte Wohnungen im bekannten Quartier. Dabei können lokale Best-Practice-Beispiele zum Einsatz kommen, beispielsweise für das Abtrennen von Einliegerwohnungen oder „Wohnen gegen Hilfe“.

**3. Umbauten und Umzüge fördern:**

Umbauten und Umzügen mit dem Ziel einer verkleinerten Pro-Kopf-Wohnfläche sollten mit einem Förderprogramm unterstützt werden. Bremen sollte sich auch auf Bundesebene dafür einsetzen, Beratungen und Fördertöpfe für entsprechende Umzüge und Umbauten zu entwickeln und auszubauen. Die Förderung sollte dabei über eine bloß finanzielle Unterstützung hinausgehen und eng mit der Beratung verknüpft werden. Das bestehende Förderprogramm der KfW für Umbauten zur Teilung von Wohnungen sollte in Bremen bekannter gemacht werden. Mit eigenen Programmen sollten gezielt die (mitunter komplexe) Teilung von Altbremer Häusern und das Einrichten von Einliegerwohnungen unterstützt werden.

**4. Wohnungstausch unterstützen:**

Der theoretisch einfachste Ausweg aus nicht mehr passenden Wohnungen ist der Wohnungstausch. So können zum Beispiel junge Familien ihre Wohnung mit Eltern tauschen, deren Kinder nicht mehr zuhause wohnen. Bremen sollte dafür eine Wohnungstauschbörse einrichten und darin auch die Bestände von GEWOBA und BREBAU berücksichtigen. Private Vermieter\*innen und Wohnungsbaugesellschaften sollten dafür gewonnen werden, sich ebenfalls an der Plattform zu beteiligen und Wohnungstausch offen gegenüberzustehen. Denn häufig steht dem Wohnungstausch eine finanzielle Hürde im Weg: Nach langjährigen Mietverträgen sind neue, kleinere Wohnungen oft gar nicht günstiger. Eine landesgesetzliche Regelung, die Mieter\*innen einen Anspruch auf Wohnungstausch gibt, sollte geprüft werden. Damit können Mieter\*innen ihre Wohnungen ohne die bei Neuverträgen üblichen Mieterhöhungen tauschen. Auch Regelungen zum vereinfachten Wohnungstausch durch Eigentümer\*innen sollten geprüft werden.

**5. Obergrenzen und Zuschläge für die Zahl der Mieter\*innen abschaffen:**

Mietangebote großer Wohnungen, die explizit an Einzelpersonen oder kinderlose Paare vermietet werden, häufen sich. Es sollte daher geprüft werden, ob die Rechte von Mieter\*innen auf Bundesebene dahingehend gestärkt werden können, dass die Zahl der Personen in der Wohnung von Vermieterseite nicht begrenzt werden darf – von den richtigen Regelungen zur Überbelegung abgesehen. Es ist schließlich wünschenswert, wenn viele Menschen eine begrenzte Wohnfläche nutzen, nicht umgekehrt. Stattdessen wird heute oft ein Zuschlag auf die Miete erhoben, wenn mehr Personen einziehen sollen, oder es wird gleich ganz untersagt. Bremen sollte bei den kommunalen Wohnungsbaugesellschaften GEWOBA und BREBAU darauf hinwirken, dass diese Zuschläge und Obergrenzen abgeschafft werden.

## 6. **Flexibel bauen und umbauen:**

Häufig sind Gebäude nicht gut geeignet, später Wohnungen zu teilen oder Zimmer einer anderen Wohnung zuzuschlagen. Diese gewünschte Flexibilität sollte daher bereits beim Neu- und Umbau berücksichtigt werden, zum Beispiel durch Grundrisse und Wasseranschlüsse, die eine spätere Teilung ermöglichen. Dazu eignen sich Konzeptausschreibungen und städtebauliche Verträge. Auch Baugemeinschaften können hier eine starke Rolle spielen. Gute Beispiele für diese Art des Bauens gibt es bereits, auch in Bremen mit dem „Bremer Punkt“, der eine bedarfsgerechte Anpassung der Grundrisse ermöglicht. In vielen Städten gibt es außerdem Modellprojekte für „Cluster-Wohnen“, eine Wohnform zwischen Wohngemeinschaft und Wohnheim, in der eigene Wohneinheiten direkt in Gemeinschaftsräume übergehen.<sup>6</sup> Auch solche Wohnformen könnten bei Neu- und Umbauten stärker berücksichtigt werden. Die Vorgaben für geförderten Wohnungsbau sollten in diesem Sinne überprüft und ggf. korrigiert werden.

## 7. **Bestand entwickeln, weniger und klimafreundlicher bauen:**

Jeder Neubau verursacht Treibhausgasemissionen. Je nach Bauweise können die Unterschiede dabei enorm sein. Wenn gebaut wird, sollte daher möglichst klimafreundlich gebaut werden. Dazu sollte die *graue Energie*, die in die Errichtung eines Gebäudes fließt, in den Baustandards verankert werden, in Bremen wie auf Bundesebene. Auch eine *Bauschuttabgabe* ist denkbar. Damit würden auch Bestanderhalt und Umnutzung bestehender Gebäude gegenüber Neubauten attraktiver. In eine ähnliche Richtung wirkt eine Begrenzung der Netto-Neuersiegelung, mit der es attraktiver wird, sparsam mit Flächen umzugehen. Mit dem Modellversuch eines *Flächenzertifikatehandels* hat das Umweltbundesamt kürzlich ein Beispiel für eine solche Politik vorgelegt.<sup>7</sup> Auch ein erweiterter Bestandsschutz bei der Umwandlung von Gewerbebauten in Wohnhäuser ist ein denkbarer Weg.

## 8. **Kommunalen Wohnraum stärken:**

Mit unseren kommunalen Wohnungsbaugesellschaften haben wir ganz andere Möglichkeiten, auf flächensparende Wohnformen zu setzen, zur Verkleinerung der Wohnfläche zu beraten, Wohnungstausch zu ermöglichen oder bei Umzügen zu unterstützen, als das im Bestand privater Investor\*innen der Fall ist. Daher sollten die kommunalen Wohnungsbestände gestärkt und ausgebaut werden: durch Kauf von Belegbindungen, stärkere Nutzung des Vorkaufsrechts und weniger Verkauf städtischer Flächen an private Investor\*innen.

---

<sup>6</sup> Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Juli 2019: „Cluster-Wohnungen für baulich und sozial anpassungsfähige Wohnkonzepte einer resilienten Stadtentwicklung“, abrufbar unter: [https://www.vwl.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/vwl/Wohnungsseminar/Neuste/2019-10-15\\_Endbericht\\_Cluster-Wohnungen\\_2019.pdf](https://www.vwl.uni-mannheim.de/media/Lehrstuehle/vwl/Wohnungsseminar/Neuste/2019-10-15_Endbericht_Cluster-Wohnungen_2019.pdf)

<sup>7</sup> UBA, Oktober 2019: „Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen“. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/modellversuch-flaechenzertifikatehandel>