

Autor/Autorinnen: Dr. Veit Bürger (Öko-Institut), Dr. Julika Weiß (IÖW) – Gisela Schmitt (RWTH Aachen), Prof. Dr. Jan Polívka (ILS)¹

1. Sozial-ökologische Problemlage

Wohnen ist eines der Grundbedürfnisse des Menschen, dessen Befriedigung derzeit in Deutschland aus sozial-ökologischer Sicht nicht zufriedenstellend ist. Eine umfassende Transformation des Wohnungs- und Gebäudesektors ist notwendig, um dies zukünftig zu ändern. Bisher wurden die Themen der Wohnraumbereitstellung und der ökologischen Gestaltung/Transformation von Gebäuden und Quartieren weitgehend getrennt beforscht und diskutiert. Um eine ganzheitliche Perspektive auf die Zukunft des Wohnens und der Wohngebäude einzunehmen, müssen diese beiden Themen zusammen betrachtet werden.

Die aktuelle Wohnungsmarktlage in unseren Städten und Gemeinden ist gekennzeichnet durch eine Schiefelage von Angebot und Nachfrage, die sich in peripheren Lagen in zunehmenden Wohnungsleerständen zeigt und in den Wachstumsregionen zu einer Wohnungsknappheit führt – dies betrifft vor allem die Metropolen und Universitätsstädte. Die daraus aktuell resultierenden Herausforderungen und Aufgaben liegen heute weitgehend bei den Städten und Gemeinden und lassen sich aufgrund der regional und kleinräumig differenzierten Ausgangslagen nicht auf „die klassische Wohnungsfrage“ – die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen – reduzieren. Die Wohnungspolitik stellt sich heute als eine Vielzahl strategischer Ansätze vorrangig auf der kommunalen Ebene dar.

Die (soziale) Wohnungsfrage ist zu einer gesellschaftlichen Frage geworden, welche die qualitativen Aspekte des Wohnens und die ausgewogene sozialräumliche Verteilung in den Städten einbezieht. Der Wohnflächenverbrauch, bautechnische Standards und die Anforderungen an Wohnkomfort und -qualität sind hoch. In der Bestandsentwicklung wie auch im Wohnungsneubau stoßen nachhaltige Prinzipien der Innenentwicklung und das System der öffentlichen Förderung an ihre Grenzen. Gleichzeitig hat die räumliche Struktur von Städten und Quartieren einen bedeutenden Einfluss unter anderem auf das Mobilitätsverhalten der Bewohner und die Klimaresilienz der einzelnen Quartiere. Energetisch hochwertige und ressourcenarme Gebäude sowie eine sparsame Wohnflächennutzung sind aus ökologischer Sicht die zentralen Anforderungen. Um in den kommenden Dekaden (bis 2050), einem Ziel der Bundesregierung entsprechend, einen „nahezu klimaneutralen Gebäudebestand“ zu erhalten, stellt die umfassende Sanierung des Gebäudebestands dabei eine zentrale Herausforderung dar. Für die notwendige Transformation der Gebäude fehlen der Öffentlichkeit attraktive Leitbilder. Im gesellschaftlichen Diskurs verengt sich die Diskussion über das Für und Wider der energetischen Gebäudemodernisierung sehr stark auf die rein energetischen Aspekte und die damit verbundenen Kostenfragen.

¹ Das vorliegende Themenpapier ist in einem mehrstufigen Prozess entstanden. Im Rahmen einer Online-Konsultation im Juni / Juli 2018 wurden zum obigen Thema zwei Papiere eingereicht:

- Sozial ökologische Dimensionen des Wohnens (Autor*innen: Gisela Schmitt, Jan Polívka)
- Sozial-ökologische Transformation des Gebäudesektors (Autor*innen: Veit Bürger, Julika Weiß)

Beide Themenpapiere erhielten zahlreiche Kommentare, die zu einem großen Teil eingearbeitet wurden. Unter www.nachhaltigkeitsforschung-gestalten.de/dialoge/kommentieren-sie-die-vorschlaege-fuer-zukuenftige-themen-schwerpunkte/sozial-oekologische-0 sind die beiden Themenpapiere vor der letzten Überarbeitung mit allen Kommentaren einsehbar. Auf der Agenda-Konferenz am 19./20.9.2018 wurden die Papiere in einem integrierten Workshop diskutiert. Danach haben die AutorInnen das vorliegende gemeinsame Papier erarbeitet, das zudem die Ergebnisse des Workshops aufnimmt.

Öffentliche Wohnungs-, Energie-, und Klimapolitik steht angesichts der genannten Herausforderungen – vor allem auf der lokalen Ebene – unter enormem Handlungsdruck. Trotz vielfältiger Strategien, Instrumente und erhöhter Fördergelder sind die Erfolge sowohl hinsichtlich einer bedarfsgerechten Wohnraumversorgung als auch der „Ökologisierung“ des Gebäudebestands bislang viel zu gering. In der Verständigung über die Ziele, Prinzipien und Machbarkeiten einer nachhaltigen Wohnraumversorgung im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen des Klimaschutzes, den Interessen des Gemeinwohls, der Daseinsvorsorge, der Gewinnorientierung in der Wohnungswirtschaft und den Anforderungen der Nachfrager herrscht weiterhin große Uneinigkeit. Hieraus resultiert die Notwendigkeit einer transdisziplinären Auseinandersetzung um Chancengleichheit auf dem Wohnungsmarkt, nachhaltiges Wohnen, gute zeitgemäße Standards, gemeinschaftliche Projekte und energetische, nachfrageorientierte Lösungen im Bestand und im Neubau sowie (neue, geförderte) Diskurs- und Experimentierräume. Eine transdisziplinäre Perspektive und die Entwicklung positiver Narrative können neue Impulse setzen und den unterschiedlichen Akteuren als Leitlinien dienen.

2. Wissensstand und Forschungslücken

Der inhaltliche Diskurs über eine sozial-ökologische Wohnraumversorgung und das nachhaltige Wohnen in der Stadt stagniert. Die benötigten Quantitäten lassen sich hinlänglich eingrenzen, dazu gibt es auf allen Ebenen (Bund, Land und Kommune) und für unterschiedliche Teilmärkte zahlreiche – wenn auch oft widersprüchliche – Gutachten, Studien und Prognosen. Die Verständigung über die qualitativen Aspekte der Wohnungsfrage, wie die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem, angemessenem Wohnraum in dieser Gesellschaft mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit vereinbart werden kann, gestaltet sich schwierig. Das Forschungsfeld wird bestimmt von anwendungsorientierter Politik- und Begleitforschung, die – sehr stark im Ressortdenken und der bisherigen Ideengeschichte des Wohnens verhaftet – die Handlungsmöglichkeiten der staatlichen Akteure mit dem Instrumentarium Geld, Recht und Kooperation thematisiert.

In Hinblick auf die ökologischen Ziele des Wohnens belegen zahlreiche Forschungsarbeiten, dass die Sektortransformation technisch machbar ist. Auch ist weitgehend bekannt, aus welchen Gründen welche Eigentümer- oder Nutzergruppen vor weitreichenden Sanierungsmaßnahmen zurückschrecken und welche verschiedenen politischen Interventionsmöglichkeiten es gibt. Neben Effizienz und erneuerbaren Energien spielt das energiesparende Verhalten der Nutzer eine wichtige Rolle. In den letzten Jahren gab es zudem verstärkte Forschungsaktivitäten zu den sozialen Aspekten einer klimaverträglichen Transformation des Gebäudesektors, insbesondere in Hinblick auf die *gerechte* Verteilung der Kosten und Einsparungen in der Gesellschaft und die resultierenden Kosten des Wohnens.

Grundlegende Erklärungsmuster im wissenschaftlichen Diskurs (u.a. der Politikwissenschaft, der Stadtsoziologie, der Geographie, der Planungstheorie) zu Phänomenen wie Segregation, Gentrifizierung oder neuen Staats- und Steuerungsformen werden allerdings mit der anwendungsorientierten Forschung zur Wohnraumversorgung und der sozial-ökologischen Forschung kaum verknüpft. Wesentlich ist die Frage, wie angesichts der gesellschaftlichen, technologischen und marktwirtschaftlichen Entwicklungen die Themen „Energetische Sanierung / Energieeffiziente Stadt / Solares Bauen“ insgesamt eingebettet werden können in die Debatten um zukünftige Wohn- und Lebensvorstellungen, Wohnbedürfnisse und ökonomische Notwendigkeiten. In der (fach-)öffentlichen Wahrnehmung wird ein Widerspruch zwischen sozialer und ökologischer Dimension gesehen – zum Beispiel darin, dass energetische Sanierung oder die energetischen Mindestanforderungen im Wohnungsneubau das

Wohnen gerade für untere Einkommensgruppen zu stark verteuern. Diesen Widerspruch gilt es wissenschaftlich zu untersuchen und Wege aufzuzeigen, diesen aufzulösen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich Forschungslücken benennen:

- Forschungsdefizite bestehen in Hinblick auf die *Steuerungseffekte der Instrumente* und deren volkswirtschaftlicher Sinnfälligkeit. So sind zum Beispiel die Maßnahmen der Subjektförderung (Wohngeld und Kosten der Unterkunft), die jährlich annähernd 17 Milliarden Euro Kosten für die öffentliche Hand verursachen, in quantitativer Hinsicht *das zentrale wohnungspolitische Instrument* gegen Wohnungs- und Energiearmut – ohne jedoch eine steuernde Wirkung auf dem Wohnungs- oder Energiemarkt zu entfalten. Die Frage, ob und wie sich das Zusammenspiel der relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung sozialer, wohnungs- und volkswirtschaftlicher sowie energie- und klimapolitischer Perspektiven effizienter und suffizienter gestalten lässt, ist bislang themenübergreifend noch nicht untersucht worden.
- Der *Neubau von Wohnungen* wird in der aktuellen öffentlichen Debatte als ein zentraler Lösungsansatz der Wohnungsfrage präsentiert. Transdisziplinärer Forschungsbedarf besteht darin, die Vielzahl der sektoralen Handlungsstrategien und Forschungsansätze – zur Senkung der Baukosten und/oder dem ressourcenschonenden Bauen, zur Baulandmobilisierung, den neuen Wohnbedürfnissen, der Stärkung der Investitionen etc. – einer integrierten Betrachtung zu unterziehen, um zukunftsorientierte Nachfragebedürfnisse, Baulandbedarfe und eine sozialgerechte, ökologische Bodennutzung mit nachhaltigem und klimafreundlichem Bauen in Einklang zu bringen. Dabei ist der wissenschaftlich bisher kaum reflektierte Zusammenhang zwischen Wohnbedürfnissen, Wohnvorstellungen und Energiestandards zu berücksichtigen. Ungebremster Wohnkonsum und hohe „Sesshaftigkeit“ der Nachfrager führen zu Nachfrageüberhängen bei gleichzeitigem Leerstand bzw. Unternutzung von Wohnraum.
- In der Debatte um die angespannten Wohnungsmärkte in den prosperierenden Städten und Regionen rückt die *Bedeutung des Gebäudebestandes* für die Bereitstellung preiswerten, bedarfsorientierten Wohnraums zunehmend in den Fokus. Das kontinuierliche Auslaufen von Sozialbindungen für den einst öffentlich subventionierten Wohnraum verlagert die Wohnraumpolitik zunehmend in den privaten Wohnungsmarkt. Zielkonflikte manifestieren sich oftmals in einer aus den Klimazielen abgeleiteten, klimapolitisch und energetisch ausgerichteten Förderpolitik auf der Ebene des Bundes einerseits und sozial orientierten Handlungsstrategien auf der lokalen Ebene andererseits. Forschungsdefizite bestehen in Hinblick auf die Verteilung der Transformationskosten, dem differenzierten Unterstützungsbedarf für die einzelnen Kommunen und den verschiedenen Eigentübertypen sowie den Verdrängungswirkungen in unterschiedlichen Lagen. Wie sich unterschiedliche Eigentümer konkret zu energetischen Sanierungen motivieren lassen, welche Sanierungslösungen aus sozial-ökologischer Sicht anzustreben und umsetzbar sind, diese Fragen sind hier von besonderem Interesse.
- Die eingespielte Arbeitsteilung zwischen Staat und Markt stößt bei der Wohnungsversorgung immer wieder an ihre Grenzen. Die politische Debatte scheint in der Sackgasse zu stecken – weder Anreize (Sozialer Wohnungsbau oder KfW) noch Regulation (Mietpreisbremse) zeigen ausreichend Erfolge. Subventionen ohne entsprechenden (dauerhaften) Gegenwert geraten immer stärker in die Kritik. Die *Wohnungsversorgung in einer erweiterten Perspektive als Gemeinschaftsaufgabe* zu begreifen und neue Bündnisse für das Wohnen zu schmieden, scheint ein Erfolg versprechender Weg für

die Zukunft zu sein. Hier fehlt aus der Forschungsperspektive eine differenzierte Betrachtung, welche Gemein- oder Gemeinwohlinteressen die Akteure – unabhängig von ihrer jeweiligen Gesellschafts- oder Trägerform – vertreten, und wie sich gemeinwohl- und umweltorientiertes Verhalten innerhalb einer diversifizierten Akteurslandschaft in der sozial-ökologischen Perspektive bewerten, unterstützen und fördern lässt.

Für eine sozial-ökologische Transformation des Wohnens, Sanierens und Bauens können daraus folgend einige programmatische Eckpunkte identifiziert werden: Zentral ist, dass der Wohnungsmarkt, seine Akteure sowie deren Ziele und Praktiken diversifiziert werden. Auch müssen Langfristigkeit, Gemein- und Gemeinwohlinteressen sowie hohe ökologische Standards im Wettbewerb um Flächenressourcen und Projekte eine Aufwertung erfahren. Dies betrifft sowohl den Neubau als auch die Transformation (Sanierung und Entwicklung) des Bestands. Und schließlich wird angeregt, dass ressortübergreifend auf der Bundesebene Diskurs-, Experimentier- und Forschungsräume unterstützt und geschaffen werden, die eine grundlegende gesellschaftspolitische Debatte um eine zunehmende Verstädterung und deren sozial-ökologische Folgen ermöglichen.

3. Mögliche Forschungsfragen

Aus dem skizzierten Wissensstand lassen sich interdisziplinäre und transdisziplinäre Forschungsansätze ableiten, die gleichermaßen Fragen der sozialen Gerechtigkeit als auch ökologische Erfordernisse berücksichtigen. Nachfolgend werden mögliche Forschungsfragen entlang von drei zentralen Themensträngen dargestellt:

a) Regulative Vorgaben als notwendige Leitplanken – förderndes und restriktives Handeln des „Governments“

Das Instrumentarium und seine Anwendung sind von zentraler Bedeutung für die Transformation. Zu thematisieren und auf den Prüfstand zu stellen sowie ggf. zu modifizieren sind die „klassischen“ Planungs- und Verfahrensregularien, Förderprogramme und ihre programmatische Bedeutung sowie der Einsatz und die Verteilung von Fördermitteln, um die Wohnungsnachfrage energetisch effizient und sozial gerecht zu bewältigen. Dabei sind – vor allem auch in ressortübergreifenden Betrachtungen – die Anreiz-, Bündelungs- und Synergieeffekte sowie deren volkswirtschaftliche Auswirkungen im Kontext nichtmaterieller sozialer und ökologischer Mehrwerte zu untersuchen.

Forschungsfragen:

Welche Möglichkeiten der Steuerung existieren, werden ausgeschöpft und lassen sich differenziert und flexibel weiterentwickeln? In welchem Rollenverhältnis stehen unter der Prämisse der Nachhaltigkeit die Bestandsentwicklung und der Neubau. Und wie können beide Handlungsfelder in ganzheitlichen Entwicklungskonzepten strategisch und praktisch zusammengeführt werden? Inwieweit liegen Prinzipien der Effizienz und der Suffizienz sowie die Langfristigkeit, Gemein- und Gemeinwohlinteressen dem bestehenden Förderinstrumentarium zugrunde? Und wie können sie zur Verteilungs- und Flächengerechtigkeit beitragen? Ist das bestehende Förderinstrumentarium geeignet, die aus den Klimaschutzzielen ableitbaren Transformationsnotwendigkeiten anzustoßen? Wie lassen sich private Interessen, Gemein- und Gemeinwohlbelange voneinander abgrenzen und was ist daran jeweils förderwürdig? Was kann die Bundesebene hierzu von der lokalen Ebene lernen? Und was können wir über eine sozial- und ökologisch verträgliche Wohnungsversorgung von anderen Ländern lernen? Wie können unterschiedliche (private) Ei-

gentümergeuppen informiert und für nachhaltige Neubauprojekte und die Transformation der Wohnungsbestände aktiviert werden? Welche neuen Erkenntnisse lassen sich hierzu im Rahmen transdisziplinärer Forschungs- und Modellvorhaben auf Basis neuer Evaluierungsmethoden und -standards sowie Best-Practice Auswertungen im In- und Ausland gewinnen?

b) Neue Akteurskonstellationen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft – Vernetzung und Aktivierung unterschiedlicher Akteursgruppen

Die bislang in der Forschung „vernachlässigten“ Akteure und der sozial-ökologische „Mehrwert“, der in neuen Akteurskonstellationen erzeugt wird, liegen hier im Fokus. Die Vielzahl guter Praxisansätze vor Ort bedarf einer systematischen und vergleichenden Untersuchung. Forschungsgegenstand soll dabei auch die Verstetigung von „Nischenprojekten“ (u.a. Baugemeinschaften, neue Genossenschaften, gemeinschaftliche Wohnprojekte) sowie deren Chancen auf Verbreitung und Anschlussfähigkeit in der Bestandsentwicklung wie im Neubau sein. Eine wichtige Akteursgruppe auf dem Wohnungsmarkt stellt die Gruppe der selbstnutzenden und der vermietenden privaten Einzeleigentümer dar. Bisher noch wenig erreicht werden konnten dabei die Wohneigentümergeinschaften. Über die offenbar komplexen Interessenlagen, Strategien, Ressourcen und Potenziale dieser Gruppen etwa im Hinblick auf eine sozialverträgliche energetische Sanierung des Wohnungsbestands ist relativ wenig bekannt. Neben unterschiedlichen Eigentümergruppen gilt es aber auch, die Mieterinnen und Mieter mit ihren Interessen in die Prozesse einzubeziehen, sowie die vermeintlichen wie auch existierenden Interessenskonflikte zwischen ihnen und den Eigentümern aufzulösen.

Forschungsfragen:

Wie können die unterschiedlichen marktwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure motiviert werden, sich an der sozial-ökologischen Transformation des Wohnens zu beteiligen? Wer engagiert sich in Bündnissen, Commons, Baugemeinschaften – mit welcher zeitlichen Perspektive? Wie werden (freiwillige) sozial und ökologisch orientierte Ziele und Selbstverpflichtungen abgesichert? Welche sozialen und ökologischen Motive tragen private Akteure und Allianzen? Wie lassen sich diese verbreitern? Welche Synergien und Konflikte bestehen zwischen Eigentümer/innen und Nutzer/innen und welchen Einfluss hat das Nutzerverhalten auf Sanierungserfolge und Energieeffizienz? Wie können sozial-ökologische Ansätze aus ihrem Nischendasein im Neubau auf die breite Investitionslandschaft übertragen werden? Wie können Akteure und ihre oft komplexen Konstellationen bei der Transformation des Bestandes unterstützt werden; und welche Rolle können hierbei Intermediäre, wie z.B. Hausverwaltungen, einnehmen? Da viele Eigentümer sich Unterstützung für den Sanierungsprozess wünschen bzw. mit diesem überfordert sind, stellt sich die Frage, inwiefern Sanierungsdienstleistungen zukünftig eine wichtigere Rolle in der Transformation des Gebäudebestands einnehmen können? Wie müssen zielgruppenspezifische Angebote beispielsweise in Form von „Rundum-Sorglos“-Paketen sowie neuen Geschäfts- und Finanzierungsmodellen aussehen.

c) Leitbilder, Narrative und Zukunftsvisionen für eine ganzheitliche Perspektive auf die Zukunft des Wohnens – auch in strukturschwachen Regionen, benachteiligten Lagen und stagnierenden Märkten

In einer langfristigen Perspektive müssen positiv besetzte Leitbilder und Visionen vom „Wohnen der Zukunft“ sowie darauf aufbauende strategische Perspektiven entwickelt

werden, welche sich eine nachhaltige Wohnraumgestaltung zur Aufgabe machen. Dies beinhaltet auch die Frage, wie insbesondere der derzeitige Gebäudebestand ertüchtigt werden kann, um die aus Klimaschutzsicht notwendigen energetischen Anforderungen ebenso wie die Wohnbedürfnisse unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen zu erfüllen. Eine auf die quantitative Deckung von Nachfrage nach Wohnraum gepolte Wohnungspolitik kann diese Anforderungen nicht befriedigen. Im Rahmen einer sozial-ökologischen Forschung ist daher auf die vielfältigen Dynamiken in der differenzierten Siedlungslandschaft sowie ihre gegenseitigen Einflüsse und Zusammenhänge einzugehen. Es sind dabei vor allem interdisziplinäre, innovative und auch experimentelle Forschungsansätze gefragt, die nicht nur die komplexen Problemlagen in vielfältigen Beständen differenziert behandeln, sondern auch positiv besetzte (Leit-)Bilder erzeugen.

Forschungsfragen:

Gibt es natürliche Grenzen des flächenhaften Stadtwachstums? Welche Möglichkeiten existieren, um Flächenressourcen im Bestand zu mobilisieren und gleichzeitig den Neubaubedarf zu senken? Wie stellt sich im Hinblick auf sozial-ökologische Anforderungen das Verhältnis von Innenentwicklung und Außenentwicklung differenzierter dar? Was motiviert einen hohen Wohnflächenkonsum bei bestimmten Gruppen der Bevölkerung? Welche nichtmateriellen Motive und Werte befördern das Nutzungs-, Bewirtschaftungs- und Investitionsverhalten und wie kann Lebensqualität mit suffizienteren Raumnutzungsmustern einher gehen? Welche Eigentümer- und Nutzertypen eignen sich als „Raumpioniere“, um die notwendige Transformation in benachteiligten Lagen und Beständen voranzutreiben? Wie lassen sich energetische und ökologische Anforderungen mit den Bedürfnissen der Nutzer verbinden, so dass die Transformation eine breite gesellschaftliche Zustimmung erfährt? Was sind die gesellschaftlichen Auswirkungen der Transformation des Gebäudebestands? Wie kann die Bestandsentwicklung insbesondere in strukturschwachen Regionen, benachteiligten Lagen und stagnierenden Märkten umgesetzt werden, um dortigen spezifischen Wohnbedarfen entgegenzukommen? Welche Rolle spielt dabei noch der Neubau?