

Prof. Dr. Arno Bunzel  
29. Mai 2019

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen  
Ausschussdrucksache  
**19(24)089**

Anhörung zu den Anträgen „Wohnungsmangel bekämpfen – Dachgeschosse nutzen“ (BT-Drs. 19/6219) und „Sofortprogramm Bauflächenoffensive – Hunderttausend Dächer und Häuser Programm“ (BT-Drs. 19/6499)

## 1. Bewertung des Potenzials

Die vorliegenden Untersuchungen des BBSR und des Pestel-Instituts zeigen, dass im Siedlungsbestand ein quantitativ sehr großes Potenzial für Dachgeschossausbau und Aufstockung auf bestehenden Gebäuden vorhanden ist. Die rein quantitative und rechnerisch additive Betrachtung sagt aber noch wenig darüber, in welchem Maße dieses Potenzial auch tatsächlich und nicht nur theoretisch nutzbar gemacht werden kann. Es ist deshalb vor allem davor zu warnen, die Erwartungen in Bezug auf den Beitrag des Dachgeschossausbaus zur Lösung der drängenden Wohnraumversorgungsprobleme zu überschätzen. Hierauf weisen auch die genannten Studien hin. Richtig ist daher die Feststellung im Ergebnispapier des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen von Mai 2016:

„These 4: Nur ein Bruchteil der Potenziale von Dachaufstockungen und Dachausbauten wird bzw. kann jährlich realisiert werden. Ausschlaggebend sind beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen der Eigentümer, der hohe planerische Aufwand, die mitunter unabsehbaren Genehmigungsdauer, die wirtschaftlichen Erfordernisse, derartige Maßnahmen mit Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen zu koppeln sowie zusätzliche kostentreibende Hemmnisse.“

In den Blick zu nehmen sind deshalb zum einen die Bedingungen, die für die Nutzbarmachung dieses Potenzials wirksam werden und zum anderen die potenziellen Effekte verstärkter Anstrengungen zum Dachgeschoßausbau für die Wohnungsmärkte.

### 1.1 Heterogene und kleinteilige Eigentümerstruktur im Geschosswohnungsbau

Der Bestand an Wohnungen im Geschosswohnungsbau liegt in beträchtlichem Umfang in der Hand privater Kleineigentümer, welche häufig nur ein oder wenige Wohngebäude in ihrem Eigentum haben. Die Erfahrung im Rahmen des Stadtumbaus hat gezeigt, dass es angesichts der dadurch bedingten sehr heterogenen Interessenlage der Eigentümer außerordentlich aufwendig und schwierig ist, die Eigentümer trotz erheblicher Anreize zur Mitwirkung an wertsteigernden oder wertsichernden Maßnahmen zu motivieren.

Größere Realisierungschancen bestehen bei großen bestandshaltenden Wohnungsunternehmen. Diese bringen das ökonomische und technische Know how für die Umsetzung von solchen Nachverdichtungsmaßnahmen in der Regel mit.

### 1.2 Belastungsprobe für Nachbarschaften

Die Heterogenität der Interessenlage bei den Eigentümer\*innen findet ihre Entsprechung bei den betroffenen Mietern der aufzustockenden Objekte. Solche Maßnahmen sind daher in der Regel ausordentlich konfliktbehaftet. Wichtig aus der Perspektive der Mieter sind dabei zum einen die von den Baumaßnahmen ausgehenden über etliche Monate dauernden Störungen und der Umstand, dass solche Baumaßnahmen häufig für umfangreiche Modernisierungsmaßnah-

men an den Bestandswohnungen verbunden werden, so dass mit erheblichen Mieterhöhungen auf der Basis der Umlage der Modernisierungskosten zu rechnen ist.

Auch bei Eigentümergemeinschaften nach WEG ist die Interessenlage häufig heterogen.

### 1.3 Überlastung der vorhandenen Infrastrukturen

Häufig erst später in den Blick gerät, dass die Städte für die hinzukommende Einwohnerschaft in den Quartieren soziale Infrastruktur, also insbesondere Kitas und Grundschulen, bereitstellen müssen. Dies trifft dann vielfach auf eine bereits hohe Auslastungssituation in den vorhandenen sozialen Einrichtungen. Auch die Erfordernisse des ruhenden Verkehrs werden tangiert.

Ohne ein Konzept zum Ausbau der Versorgungsinfrastruktur (Kitas und Grundschulen) sowie ein Konzept für den ruhenden Verkehr, wird man durch eine weitere Öffnung neuer Nachverdichtungsmöglichkeiten daher alte Probleme verstärken und neue Probleme schaffen.

## 2. Rechtliche Rahmenbedingungen bzw. Anforderungen

Vor dem Hintergrund der Ausführungen relativiert sich die Relevanz der rechtlichen Hürden beim Dachgeschossausbau. Der Bund hat ohnehin nur eingeschränkte Möglichkeiten im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz. Generell geht es bei allen in-soweit in Betracht kommenden Regelungen aber um die Abwägung mit anderen wichtigen Anliegen einer nachhaltigen und ökologisch, ökonomisch und sozial ausgewogenen Entwicklung der Städte insgesamt.

### 2.1 Abstriche bei den Anforderungen der EnEV

Bei umfangreichen Maßnahmen an Dach und Fassade greifen die Anforderungen der EnEV. Diese erhöhen zwangsläufig die Gesamtkosten im Rahmen des Dachgeschossausbaus und von Aufstockungsmaßnahmen.

Abgesehen von den europarechtlichen Schranken, welche den Spielraum der nationalen Gesetzgebung nicht unerheblich einschränken, scheint es angesichts der großen Herausforderungen zur Erreichung der nationalen und internationalen Klimaschutzziele kaum vertretbar, gerade hier Abstriche zu machen.

### 2.2 Überschreitung der GFZ

Die Überschreitung der im Bebauungsplan festgesetzten GFZ (Geschoßflächenzahl) ist schon heute nach § 17 Abs. 2 BauNVO möglich, wenn sie städtebaulich vertretbar ist. Die Rahmenbedingungen hierfür wurden mit der letzten Novellierung der BauNVO deutlich verbessert. Es muss allerdings sichergestellt sein, dass das gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt werden und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden werden. Diese Bedingungen zu relativieren und etwa ungesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse in Kauf zu nehmen, dürfte ebenfalls nicht im Sinne des Gesetzgebers liegen.

### 2.3 Genehmigungsfreistellung

Mit der Freistellung von der Genehmigungspflicht für den Ausbau von Dachgeschossen und die Aufstockung von Gebäuden sind erhebliche Risiken verbunden. Dies gilt für die Ausstattung mit ausreichender sozialer Infrastruktur, hinsichtlich der Überlastung der öffentlichen Räume durch ungelöste Verkehrsprobleme bis hin zu sicherheitsrelevanten Fragen insbesondere in Bezug auf die Anforderungen des Brandschutzes. Die Gesetzgebungskompetenz für Baugenehmigungsverfahren und damit auch für Genehmigungsfreistellungen liegt bei den Ländern.

### 3. Finanzielle Anreize durch Förderung

Grundsätzlich könnten durch Förderprogramme finanzielle Anreize für den Dachgeschossausbau geschaffen oder verstärkt werden. In Städte mit großem Wachstumsdruck – und dadurch veranlasst erheblicher Dynamik bei Immobilienpreisen und Mieten – ist der ökonomische Anreiz für Dachgeschossausbauten aber ohnehin groß genug, da Veräußerung und Vermietung von Dachgeschosswohnungen eine gute bis sehr gute Rendite versprechen. Es dürfte hier also vor allem zu Mitnahmeeffekten bei denen kommen, die ohnehin einen Dachgeschossausbau planen.

Anreize für Aufstockungen von Zeilenbauten etc. mit 2-3 Geschoßen? Da kommt ab dem 4. OG der Fahrstuhl ins Spiel und es wird teuer - aber man kann zur Senkung der Grenzkosten nicht 5 Geschoße oben drauf setzen. Anreize wären vielleicht zum weiteren Test einer eingeschossigen Holzmodulaufstockung gut?!

### 4. Wirksamkeit

Bereits die Studie von BBSR hat darauf hingewiesen, dass mit Dachgeschosswohnungen – aufgrund der vergleichsweise teuren Erstellungskosten – vor allem Angebote im gehobenen Preissegment geschaffen werden. Die aktuelle Entwicklung zeigt allerdings, dass die Knappheiten in anderen Teilmärkten des Wohnungsmarktes bestehen. Wohnraumversorgungsprobleme bestehen vor allem für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen, also für Mitarbeiter\*innen der Städte selbst (von Verwaltung bis Ordnungsamt), bei Menschen im sozial- und gesundheitsbezogenen Dienstleistungs-bereich (Pflege, Betreuung etc.), bei Beschäftigten des Einzelhandels und der Gastronomie. Für diese Personenkreise bietet der der Dachgeschossausbau direkt keine Entlastung.

Dass es am Ende zu spürbaren, mittelbar entlastende Effekte durch den so genannte Sickereffekte geben wird, ist nicht wahrscheinlich, da derzeit in den angespannten Wohnungsmärkten jeder Wohnungswechsel – außerhalb der kommunalen Wohnungs-unternehmen und Genossenschaften – zu einer Beschleunigung des Mietpreisanstiegs beiträgt. Dass mit dem Dachgeschossausbau häufig auch umfangreichere Modernisierungsmaßnahmen verbunden sind, die im Wege der der Modernisierungsumlage von den Bestandsmietern zu tragen sind und nicht selten zu ganz erheblichen Mietsteigerungen führen, deutet eher noch dahin, dass das Angebot von Wohnungen in dem unteren und mittleren Preissegment als mittelbare Folge des Dachgeschossausbaus weiter reduziert wird.

Die Wohnungsbauförderung (Modernisierungsförderung) in Dachgeschossausbauten zu lenken, wäre zwar grundsätzlich ein Ansatz, auch hier Mietpreisbindungen zu erreichen. Ob man allerdings Eigentümer gewinnen kann, hierauf zurückzugreifen, wenn ohne Bindungen wesentlich höhere Renditen erwirtschaftet werden können, muss bezweifelt werden. Mit dem Hebel der Modernisierungsförderung besteht aber zumindest die Chance, mit weniger Mitteleinsatz in die Bestandsmärkte hineinzukommen.

Prof. Dr. Arno Bunzel