

03.06.2019

**Dr. Andrej Holm**

Humboldt-Universität zu Berlin

Institut für Sozialwissenschaften / Stadt- und Regionalsoziologie

Unter den Linden 6,

10099 Berlin

**Deutscher Bundestag**

Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen

Ausschussdrucksache

**19(24)094**

**03.06.2019**

## Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen des Deutschen Bundestages in Berlin am 05. Juni 2019, um 12:00 Uhr zum

a) Antrag der Abgeordneten Daniel Föst, Frank Sitta, Renata Alt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP: *Wohnungsmangel bekämpfen – Dachgeschosse nutzen* (BT-Drucksache 19/6219)

b) Antrag der Abgeordneten Daniela Wagner, Christian Kühn (Tübingen), Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: *Sofortprogramm Bauflächenoffensive – Hunderttausend Dächer und Häuser Programm* (BT-Drucksache 19/6499)

**Dr. Andrej Holm (Humboldt-Universität zu Berlin)**

## **Wohnungspolitik braucht soziale Grundorientierung – auch beim Dachgeschossausbau**

Die beiden zur Diskussion stehenden Anträge zielen darauf, den Ausbau von Dachgeschossen auf bereits bestehenden Gebäuden zu erleichtern und zu fördern. Beide Anträge begründen ihre Initiative mit aktuellen Problemen der Wohnungsversorgung und der Stadtentwicklung.

Während der Antrag der FDP die „steigenden Wohnkosten“ in den „Ballungsgebieten“ in den Vordergrund der Argumentation stellt, fokussiert sich der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf die Baulandfragen in Ballungsräumen und ungleiche Raumentwicklung in „Ortskernen und Dorfzentren“.

### **Schafft Dachgeschossausbau günstige Mietwohnungen?**

In mehreren Studien der Hans-Böckler-Stiftung wurde das Problem der sozialen Versorgungslücken in den Großstädten beschrieben – insgesamt fehlen knapp 2 Mio. leistbare Wohnungen für Haushalte mit geringen Einkommen<sup>1</sup>. Die wohnungspolitische Herausforderung besteht in den wachsenden Städten also nicht nur in der Schließung einer Angebotslücke (mehr Haushalte als Wohnungen), sondern vor allem in der Ausweitung des preisgünstigen Angebots. So wie in den Neubauprojekten auf neugeschaffenem Baurecht inzwischen Sozialbauquoten in vielen Städten Anwendung finden, sollte auch der Dachgeschossausbau für die Erweiterung leistbaren Wohnraums genutzt werden.

Wie bei anderen Nachverdichtungen im Bestand kommen auf die Bauträger keine zusätzlichen Grundstückskosten zu, so dass eine durch Fördergelder reduzierte Kostenmieten (auf der Basis der Bau bzw. Ausbaurkosten) auf das Niveau von leistbaren Mietpreisen herabsubventioniert werden kann. Wenn die bautechnischen und wohnungswirtschaftlichen Annahmen stimmen, dass der Dachgeschossausbau günstiger ist als ein Neubau, dann müssten entsprechend

---

<sup>1</sup> Hans-Böckler-Stiftung 2018: 2018: Wie viele und welche Wohnungen fehlen in deutschen Großstädten? Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung, Nr. 63, April 2018.

geringere Fördersummen ausreichen, um das Mietniveau des Sozialen Wohnungsbaus in den jeweiligen Städten zu erreichen.

Ein vereinfachte und beschleunigte Genehmigung ohne Mietpreis- und Belegungsbindungen ist für eine soziale Wohnversorgung nicht zielführend, weil sie die erhofften Versorgungseffekte auf nachgeordnete Umzugsketteneffekte verlagert, für die es bisher keine empirischen Beweise gibt. Wer auf „steigende Wohnkosten“ reagieren und den Bestand an leistbaren Wohnungsangeboten ausweiten will, sollte dafür sorgen, dass mehr mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen mit möglichst dauerhafter Bindung errichtet werden. Um die wohnungswirtschaftlichen Effekte des Dachgeschossausbaus an den tatsächlichen Versorgungsbedarfen zu orientieren, sollte die Vergabe von Fördermitteln die Erstellung von kommunalen Wohnversorgungskonzepten voraussetzen.

## Nachverdichtung als Umweltschutz?

Der Umstand, dass für Dachgeschossausbauten keine neuen Bauflächen ausgewiesen werden müssen und eine Zersiedelung eingeschränkt wird, ist leider kein Garant für eine auch ökologisch nachhaltige Entwicklung. Um den angestrebten Flächenschutz zu realisieren, müssten die regionalen Dachgeschosspotentiale unmittelbar in der Flächen- und Entwicklungsplanung der Städte und Gemeinden aufgenommen werden. Die Flächeneinsparnis durch Dachgeschossausbau ist durch den expliziten Verzicht auf sonst zum Wohnungsbau zu widemenden Flächen darzulegen. In den wohnungspolitischen Debatten sind es oft dieselben Stimmen, die einen beschleunigten Dachgeschossausbau *und* die erweiterte Ausweisung neuer Bauflächen einfordern. Hier sollten die entsprechenden planungsrechtlichen Grundlagen für einen tatsächlichen Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung gesetzt werden.

Der von der Fraktion der FDP geforderte „Verzicht auf Ausgleichsmaßnahmen“ ist für eine ökologisch nachhaltige Stadtentwicklung kontraproduktiv, weil ja mit der angestrebten Verdichtung auch der Nutzungsdruck auf die vorhandenen Infrastrukturen und Grünflächen steigt. Insbesondere bei den zur Rede stehenden Mengengerüsten der geplanten Dachgeschossausbauten ist im Interesse der Bestandsbewohnerinnen und -bewohner auf einen

entsprechenden Ausbau der Grün- und Infrastrukturen abzustellen. Auch für den Dachgeschossausbau sollte gelten: Kein Wohnungsbau ohne Stadtentwicklung.

## Auswirkungen auf die Bestandsbewohnerschaft

Der Ausbau von Dachgeschossen ist als bautechnischer Eingriff immer auch mit Belastungen für die Bestandsbewohnerinnen und -bewohner verbunden. Eine koordinierte und geförderte Forcierung von Dachgeschossaufbauten sollte daher, die Interessen der Bestandsmieter/innen explizit schützen. Schon in der Vergangenheit berichteten Mieterverbände verstärkt von Beschwerden über unsachgemäße und langandauernde Einschränkungen der Wohnqualität durch Modernisierungs- und Baumaßnahmen in bewohnten Gebäuden<sup>2</sup>. Eine mietrechtliche Minderungsmöglichkeit der Mietkosten ist kein adäquater Ausgleich für eine längere Belastung durch Bauarbeiten. Dachgeschossausbauten, die sich als Beitrag für eine soziale Wohnungspolitik verstehen, müssen daher in einer Art und Weise erfolgen, die nicht zu Lasten der Bestandsmieter/innen geht. Insbesondere auszuschließen sind:

- a) Mieterhöhungen (z.B. durch Aufzüge, die im Zuge des Dachgeschossausbaus errichtet werden),
- b) Einschränkungen von bisherigen Nutzungen von Nebenräumen (im Keller und/oder Dachboden), die bei Verlust adäquat ersetzt werden müssten,
- c) Einschränkungen durch Baulärm, Gerüste und Baustoffe in Treppenhaus, Hausfluren und Gartenflächen und
- d) Verdrängung von Bestandsmieter/innen durch die baulichen Zusammenlegung von Dachgeschossflächen mit den darunter liegenden Wohnungen („Maisonette-Lösungen“).

---

<sup>2</sup> „Mit großer Sorge sehen die Mieter eines Hauses häufig einem bevorstehenden Dachausbau entgegen. Besonders zu leiden haben in der Regel die Mieter des obersten Stockwerks, weil sie den Folgewirkungen am dichtesten ausgesetzt sind. Beim Dachausbau verbleiben die Mieter in der Regel in ihren Wohnungen. Die Auswirkungen der Bauarbeiten (Lärm und Dreck) belasten daher besonders. Im obersten Geschoss ist herabstürzender Deckenputz eine normale Begleiterscheinung ebenso wie eindringendes Wasser, weil das offene Dach nicht korrekt abgedeckt wurde.“ (Informationen des Berliner Mietervereins, <https://www.berliner-mieterverein.de/recht/infoblaetter/info-49-dachgeschossausbau-in-bewohnten-gebaeuden.htm>)

## Dachgeschossausbau sinnvoll einsetzen – Typenbauten priorisieren

Der bisherige Dachgeschossausbau konzentrierte sich in den Großstädten hauptsächlich auf gründerzeitliche Bestände in Aufwertungsgebieten und hatte relativ klar das Ziel der Verwertungsoptimierung durch Verkauf oder hochpreisige Vermietung. Dort wo Dachgeschossausbauten in Verbindung mit bestehenden Wohnungen in den obersten Etagen erfolgte, wurden sogar direkte Verdrängungen der Bestandsmieter/innen zur Voraussetzung für den Dachgeschossausbau.

Ein Dachgeschossausbau, der einen Beitrag zur sozialen Wohnversorgung leisten soll, muss auf Mengeneffekte setzen, die vor allem in den Beständen des ehemals gemeinnützigen Siedlungsbaus zu erwarten sind, weil dort auf den Wohnblöcken größere Dachflächen auf einmal ausgebaut werden können und standardisierte Lösungen für verschiedenen Bautypen einen preisdämpfenden Effekt haben. Förderprogramme und erleichterte Genehmigungen sollten daher insbesondere den zusammenhängenden Dachgeschossausbau in den Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus befördern, die oft auch nicht so dicht bebaut sind, wie die gründerzeitlichen Quartiere der Innenstädte.

**Zusammenfassung:** Der Dachgeschossausbau kann als Instrument einer stadträumlichen Innenverdichtung zur Erweiterung leistbarer Wohnbestände in den Städten beitragen. Dazu müssen aber die entsprechenden planungsrechtlichen und förderrechtlichen Bedingungen geschaffen werden. Den beiden hier vorliegenden Anträgen fehlt es an sozialer Präzession.