

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

Prof. Dr.-Ing. Karsten Ulrich Tichelmann

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Bau, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Kommunen  
Ausschussdrucksache  
**19(24)095**

03.06.2019

## 1. Herleitung des Wohnraumpotenzials in ungesättigten Wohnungsmärkten

Die zentrale Herausforderung in Deutschland ist die hohe Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in ungesättigten Wohnungsmärkten. Gleichzeitig ist ein wesentlicher Baustein der Klimaschutzziele, den täglichen Neuflächenverbrauch mindestens auf 30 ha zu reduzieren. Dies erfordert zwangsläufig eine höhere „städtische Flächeneffizienz“ in den Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten.

Im Jahr 2015 wurde der benötigte Wohnungsbedarf mit 1,25 Millionen Wohnungen prognostiziert. Seitdem sind in den letzten vier Jahren über 850.000 Wohnungen diesem Markt zugeführt worden. Dennoch fehlen heute immer noch über 1 Millionen Wohnungen in diesen ungesättigten Wohnungsmärkten. Ein Großteil der Wohnungen trägt demnach nicht zur Sättigung des Marktes an bezahlbaren Wohnungen bei – verbrauchen aber dennoch Bauland und Ressourcen.

Die Deutschlandstudien 2016 und 2019 zeigen mit konservativen Annahmen die **realen** Potenziale der Innenentwicklung von Kernlagen auf, um ein zusätzliches Angebot von über **2 Millionen Wohneinheiten** an bezahlbarem Wohnraum einschließlich der damit einhergehenden benötigten sozialen Infrastruktur zu schaffen - ohne hierfür neues Bauland ausweisen zu müssen. Zur Sättigung des Wohnungsmarktes leisten Aufstockungen und Dachausbauten einen wesentlichen Beitrag. Gleichzeitig besteht durch Aufstockungen und Nachverdichtungen die Chance zur qualitätsvollen Stadtentwicklung bzw. Weiterentwicklung von Quartieren beizutragen.

## 2. Wirtschaftliche Bewertungsgrundlagen

Oft werden die höheren Erstellungskosten durch Aufstockungen als Anwendungshemmnis angeführt. Demgegenüber steht die Einsparung von Grundstückskosten und Erschließungskosten und Herrichten des Grundstücks. Weiterhin lassen sich Synergien in der Kostengruppe 400 (Technische Gebäudeausrüstung) durch die vorhandene technische Infrastruktur des Gebäudebestandes erzeugen. In der Deutschlandstudie 2019 wird aufgezeigt, dass ab einen Bodenrichtwert von mehr als 240 €/m<sup>2</sup> Mehrkosten überkompensiert werden. In der Regel liegt der Bodenrichtwert in den Kernlagen von ungesättigten Wohnungsmärkten wesentlich höher.

Neben zusätzlichem Wohnraum sollte das Ziel sein, dynamische und vielfältig genutzte Quartiere zu erzeugen oder zu erhalten – und gleichzeitig das Angebot an Wohnraum sowie mit zunehmender Verdichtung die notwendige soziale Infrastruktur und gesellschaftliche Durchmischung zu erhöhen. Hier bieten sich die Verdichtung und Erweiterung geeigneter Gebäudetypologien an (Aufstockung von Schulen, Erweiterung von Kitas). Weiterhin wurden in der Deutschlandstudie 2019 Praxisbeispiele aufgezeigt, wie soziale Infrastruktur auf und in Nichtwohngebäuden entsteht.

### **3. Anwendungs- und Umsetzungsbarrieren**

Das Bauordnungsrecht und das Bauplanungsrecht berücksichtigen nicht hinreichend die besonderen Rahmenbedingungen von Aufstockungen und Nachverdichtungen.

#### **3.1 Stellplatzverordnungen**

Vor dem Hintergrund des sich wandelnden Mobilitätsverhaltens sind Stellplatzforderungen bei Aufstockungen mit Ausnahmen zu versehen oder können entfallen. Zum einen geht es vor allem in Kernlagen mit hoher Dichte und gleichzeitig hoher Attraktivität um Mietklientel, die auf einen Stellplatz nicht angewiesen sind und ein anderes Mobilitätsverständnis mitbringen. Im Zuge von Aufstockungen sollte überprüft werden, inwieweit alternative Mobilitätskonzepte z. B. CarSharing-Stellplätze angeboten werden können.

#### **3.2 Energetische Standards (Reduktion der Anforderung der EnEV)**

Eine Reduktion der Anforderungen der Energieeinsparverordnung wird für Aufstockungen als nicht notwendig erachtet. Zum einen sind vor allem die Dächer von Bestandsbauten des Baualters von 1950-2000 schlecht gedämmt, zum anderen werden Aufstockungen oftmals in Leichtbauweise erbracht, die per se einen sehr guten energetischen Standard aufweisen. Die Dachfläche kann zur Energieerzeugung genutzt werden und als „Mieterstrom“ allen Mietern zur Verfügung gestellt werden. Hier könnte eine Förderung ansetzen.

#### **3.3 Umfeld-Partizipation**

Mieter und auch Nachbarn müssen angemessen beteiligt werden, um Aufstockungen zu akzeptieren. Hier wird auf die erfolgreich durchgeführten Mieter- und Nachbarschaftsverfahren hingewiesen. Diese beinhalten Elemente wie

- Vorzugsrecht für die Bestandsmieter für den Bezug der neu geschaffenen Wohnungen
- Mietergarantien und Mietpreisfestschreibungen
- Verzicht auf Modernisierungsumlagen
- Herrichtung von Gemeinschaftsbereichen für die Mieter
- Reduktion der Nebenkosten der Miete durch flankierende energetische Verbesserung des Bestandes usw.

Die Berücksichtigung einzelner Tatbestände einer Umfeld-Partizipation könnte Bestandteil von zusätzlichen Förderungen sein.

### **4. Maßnahmen der Förderung**

Die Durchführung von Aufstockungen erfordert in der Regel einen erhöhten Abstimmungs- und Planungsaufwand. Gleichzeitig wird einem Neuflächenverbrauch entgegengewirkt. Um Aufstockungen, Umwandlungen und Verdichtungen in Gebieten mit erhöhtem Wohnraumbedarf zu unterstützen, ist eine temporäre Förderung sinnvoll und katalytisch. Diese lenkt die Aufmerksamkeit auf die vorhandenen Potenziale für die Eigentümer. Alternativ zu einer Zuschussförderung lassen sich Investitionen für zusätzliche Wohnungen durch Aufstockungen durch eine Sonderabschreibung fördern.

- Die qualitätsverbessernde Innenentwicklung mit minimiertem Flächenverbrauch ist zu fördern, z. B. mit erhöhten linearen AfA-Satz von 5 % anstelle von 2 %. Dies berücksichtigt gleichzeitig die verkürzte Abnutzungsdauer und den engeren Revitalisierungszyklus von Bestandsgebäuden.

- Bei kommunalen und genossenschaftlichen Unternehmen sollte die Förderung über eine Investitionszulage in Höhe von 15 % erfolgen (Erstellungskosten nach KG 300 und KG 400).

## 5. Bauordnungs- und bauplanungsrechtlich angemessene und fördernde Beurteilung

Es stellt sich die Frage, inwieweit eine Baunutzungsverordnung, die ihre programmatischen Wurzeln u.a. im Leitbild der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ hat, für eine zunehmend auf Innenentwicklung und Klimaschutz abzielende Stadtentwicklung der Zukunft die angemessene Rechtsgrundlage sein kann, insbesondere für die Entwicklung von Nutzungsmischungen und immer weiter zunehmender städtebaulicher Verdichtung. Auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bestehen eine Reihe von bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen Vorgaben, die eine urbane Verdichtung und Realisierung von Aufstockungen entgegenstehen. Deshalb sind „Vereinfachungen“ und liberale kasuistische Einzelfallentscheidungen erforderlich, um die innerstädtischen Potenziale zur Deckung des Wohnraumbedarfs zu erschließen:

- Weiterentwicklung von Bebauungsplänen mit urban angemessenen GFZ/GRZ und Anpassung von zulässigen Trauf- oder Firsthöhen.
- Überschreitung der zulässigen Geschossflächenzahl (GFZ) für Aufstockungen zuzulassen und dabei auf Ausgleichsmaßnahmen zu verzichten.
- § 34 BauGB im Hinblick auf die Schaffung von neuem Wohnraum weiterentwickeln: Eine gezielte Dichtesteuerung durch flächige Raumordnungsplanung ist nicht möglich. Die Aufstellung und Veränderung von Bebauungsplänen dauert in der Regel zu lange, um zeitnah auf die sich schnell veränderten Bedürfnisse zu reagieren. Ein flexibleres Instrument sollte daher geschaffen werden, z. B. ein „Quartiersplan“, in dem ein fiktiver verdichteter Bestand entwickelt wird, welcher dann Maßstab und Beurteilungsgrundlage für § 34 BauGB ist.
- Reduktion der Anforderungen der Abstandsflächenregelungen, soweit deren gestalterische, städtebauliche, technische und nachbarrechtliche Verträglichkeit sichergestellt ist.
- Vereinfachte/verkürzte Genehmigungsverfahren für Aufstockungen, wenn statische/technische Voraussetzungen nachgewiesen werden.
- Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle als einheitlicher Ansprechpartner auf kommunaler Ebene zu allen die Aufstockung betreffenden bauordnungsrechtlich und bauplanungsrechtlichen Fragestellungen, um den Genehmigungsablauf zu erleichtern und zu beschleunigen.
- Veränderung des „Nachbarschaftsrechts“ im Hinblick auf die Duldungspflicht von Aufstockungen analog der energetischen Gebäudesanierung.