

ABRISS UND NEUBAU ALS CHANCE FÜR DEN WOHNUNGSMARKT

Studie: ARGE Kiel und Pestel-Institut Hannover

POLITISCHES FAZIT der Verbände

1. Wohnungsbedarf in Deutschland

Auf dem nationalen Kongress des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen am 3. und 4. März 2016 in Berlin wurde nochmals deutlich, dass es einen akuten Bedarf an mehr bezahlbarem und sozialem Wohnraum in Deutschland gibt. Kurzfristig muss die aktuelle Wohnungsbautätigkeit, insbesondere im mehrgeschossigen Wohnungsbau, über mehrere Jahre um bis zu 50 % gesteigert werden. Zur Bewältigung einer bedarfsgerechten Deckung der Wohnungsnachfrage werden neben dem Neubau auf zusätzlich ausgewiesenen Flächen alle Formen der Nachverdichtung inklusive des Bestandsersatzes wirtschaftlich nicht mehr sinnvoll zu sanierender Wohngebäude genutzt werden müssen.

2. Analyse des vorhandenen Wohnungsbestandes

a) Altersgerechtes Wohnen

Die Studie „Bestandsersatz 2.0 zeigt – ausgehend von der Struktur des Bestandes – auf, welches Potential für Bestandsersatz in Deutschland besteht. Dafür wird einleitend der gesamte Wohngebäudebestand (inclusive Wohneinheiten in Nichtwohnbauten und in Wohnheimen) untersucht. In Deutschland gibt es gegenwärtig ca. 18,5 Millionen Gebäude mit 39,2 Millionen Wohnungen. Von diesen Wohnungen befinden sich rd. 53 % in mehrgeschossigen Wohnbauten. Rd. 55 % von allen Wohnungen sind gegenwärtig vermietet. Einen ersten Schwerpunkt der Studie bildet das altersgerechte Wohnen. Nach aktuellen Veröffentlichungen des statistischen Bundesamtes gehören in Deutschland 17 Millionen Personen (21 % der Bevölkerung) zur Generation 65+. Diese Personen leben zurzeit in rd. 12 Millionen Seniorenhaushalten, von denen

etwa 2,7 Millionen Haushalte Personen mit Mobilitätseinschränkungen aufweisen. Schon heute ist ein Fehlbedarf von rd. 2 Millionen weitestgehend barrierefreier, also altersgerechter Wohnungseinheiten in Höhe von rd. 2 Millionen festzustellen. Bis zum Jahr 2030 werden die Seniorenhaushalte (65+) um weitere 3,6 Millionen ansteigen und weitere 0,9 Millionen Haushaltewerden nach altersgerechten Wohnungen suchen. Der zusätzliche Bedarf an weitestgehend barrierefreien Wohnungen bis 2030 liegt damit für diese Zielgruppe bei minimal 2,9 Millionen Wohnungen. Um diese Versorgungslücke in diesem Marktsegment bis 2030 zu schließen, müssen jährlich rd. 190.000 altengerechte Wohnungseinheiten geschaffen werden.

b) Analyse der energetischen Modernisierungsrate im Gebäudebestand

Einen weiteren Untersuchungsschwerpunkt der Studie bildet die Energieeffizienz im heutigen Gebäudebestand. Etwa 38 % des gesamten Endenergieverbrauchs in Deutschland sind gebäuderelevant. 23 % der gesamten Endenergie werden im Wohnungsbestand für Raumwärme und Warmwasser benötigt.

Nach den vorliegenden Auswertungsergebnissen wurde der Endenergieverbrauch im deutschen Wohnungsbestand von 2007 bis 2013 um ca. 12,7 % reduziert. Mehrfamilienhäuser werden in der Regel seltener, aber dafür aufwändiger saniert. Ein- und Zweifamilienhäuser werden häufiger, aber in der Regel kleinteilig (nur Heizungsanlage oder nur Fensteraustausch oder nur Dachdämmung etc.) modernisiert. Die aktuelle Sanierungsrate liegt bei Ein- und Zweifamilienhäusern bei ca. 1 %, bei Mehrfamilienhäusern bei ca. 1,3 % (sogenannter **Vollmodernisierungsäquivalente** gemäß Definition Studie Seite 26). Das entspricht im Durchschnitt einer jährlichen Sanierungsrate des gesamten Wohnungsbestandes von 1,1 % (Berichtsjahr Stand 2013).

3. Bestandsersatz – realisierte Objekte und volkswirtschaftliche Effekte

Soll der vorhandene Wohnungsbestand wirtschaftlich sinnvoll zugleich altersgerecht und energieeffizient saniert werden, zeigt die Analyse realisierter Objekte, dass der Abriss und Neubau von Wohngebäuden samt Mietermanagement in vielen Fällen günstiger als eine entsprechende Vollsanierung ist. Dies gilt insbesondere für mehrgeschossige Wohnungsbauten. Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden Bestandsersatzmaßnahmen an 167 Gebäuden mit rund 1800 Wohnungseinheiten untersucht. Das entspricht 5 % der zwischen 2011 und 2014 durchgeführten Projekte im Rahmen eines Bestandsersatzes. Die Mehrzahl ist mit einem Abriss von Gebäuden aus den Baualtersklassen 1949 – 1978 verbunden. Der häufigste Grund ist ein positives Kosten-Nutzenverhältnis im Vergleich zur umfassenden Vollmodernisierung. An zweiter Stelle wird genannt, dass die Grundrisse der vorhandenen alten Gebäude nicht mehr zeitgemäß bzw. bedarfsgerecht (z. B. Barrierefreiheit) waren. An dritter Stelle standen baukonstruktive

Schwachstellen (z.B. Brand-, Wärme- und Feuchteschutz) der Altbauten. An vierter Stelle wurde eine deutliche Aufwertung des betroffenen Wohnquartiers erzielt. Im Rahmen der aktuellen Bestandsersatzmaßnahmen werden nahezu immer Badezimmer gemäß den heutigen Ansprüchen und Standards ausgestaltet und eine barriere-reduzierte oder barrierefreie Ausführung der Grundrisse umgesetzt. Ein weiterer Realisierungsschwerpunkt im heutigen Bestandsersatz liegt bei über 60 % aller untersuchten Fälle in der deutlichen energetischen Verbesserung des Ersatzneubaus auf dem Niveau eines KfW-Effizienzhauses 70.

4. Potentiale für Bestandsersatzmaßnahmen

Das marktrelevante Potential für Bestandsersatz liegt bei rd. 1,8 Mio. Gebäuden bzw. rd. 3,5 Millionen Wohnungen. Das entspricht zwischen 9 – 10 % des gesamten Wohnungsbestandes. Wird dieses Potential ausgenutzt, könnten bis zum Jahr 2030 rd. 1,4 Millionen mehr weitestgehend barrierefreie Wohnungen als durch Vollmodernisierungsmaßnahmen erstellt werden. Bezüglich der energetischen Modernisierungsrate des Wohnungsbestandes könnte die gegenwärtig erreichte Sanierungsrate von 1,1 % durch Ausschöpfung der Bestandsersatzpotentiale auf 1,7 % gesteigert werden. Im Gegensatz zu Vollmodernisierungsmaßnahmen können nicht nur erhebliche Energieeinsparungen, sondern auch deutliche Reduktionen an Treibhausgasemissionen erreicht werden. Bei vollständiger Umsetzung des ausgewiesenen Bestandsersatzpotentials wären bis zu 12 Millionen Tonnen CO₂ Äquivalente einzusparen.

5. Maßnahmen zur Förderung des Bestandsersatzes

Die Studie hat aufgezeigt, dass zur Lösung der aktuellen Wohnungsprobleme in Deutschland Bestandsersatzmaßnahmen neben Neubau, Nachverdichtung und allen Formen der Gebäudesanierung einen volkswirtschaftlich sinnvollen Beitrag leisten können.

Um das aufgezeigte Potential erschließen zu können, schlagen die beteiligten Verbände folgende politische Maßnahmen zur kurzfristigen Umsetzung vor:

I. Novellierung des Baurechts

Eine juristische Analyse des aktuellen Baurechts ergab, dass ein Ersatzneubau von den bisherigen Regelungen zum Bestandsschutz nicht mehr gedeckt ist. Im Ergebnis läuft der Investor Gefahr, dass der Ersatzneubau in den bisherigen Dimensionen des Altgebäudes nicht mehr genehmigt, nachbarschaftsrechtlich angegriffen oder mit aufwendigen Auflagen versehen wird (Einhaltung von Abstandsflächen, Schaffung von Tiefgaragenplätzen etc.). Das kann solche Baumaßnahmen

unmöglich machen oder in einer Form verteuern, dass sie – auch vor dem Hintergrund des hohen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum – nicht mehr wirtschaftlich darstellbar sind. Durch gesetzliche Erweiterung des aktiven Bestandsschutzes im Baugesetzbuch bzw. in der Baunutzungsverordnung lässt sich eine Neuregelung durch Gesetzesnovellierung derart erreichen, dass der aktive Bestandsschutz für einen Ersatzneubau unter bestimmten gesetzlich definierten Rahmenbedingungen gestärkt wird. Ziel ist, die baurechtlichen Hürden für Bestandsersatz zu senken, sofern der Ersatzneubau in Kubatur und Größe mit dem zu ersetzenden Gebäude vergleichbar ist. Dazu wird der nachfolgende konkrete Vorschlag für einen Gesetzestext in der Studie vorgestellt:

„Die Errichtung eines Ersatzbaus für ein bestehendes Gebäude* kann genehmigt werden, soweit dies zu einer Verbesserung der allgemeinen Wohnungsversorgung beiträgt und städtebaulich vertretbar ist und die Realisierung des Ersatzbaus auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den sonstigen öffentlichen Belangen vereinbar ist. Eine Wahrung der nachbarlichen Interessen ist regelmäßig anzunehmen, wenn von dem Ersatzbau keine nachteiligeren Auswirkungen ausgehen als von dem bisherigen Gebäude. Bei der Errichtung kann auch eine geringfügige Erweiterung gegenüber dem vorhandenen Gebäude oder eine geringfügige Abweichung von dem bisherigen Standort zugelassen werden.“

* Der Terminus „Neuerrichtung eines bestehenden Gebäudes“ impliziert hingegen, dass auch der Charakter des bisherigen Gebäudes wieder aufgenommen werden muss.

II. Anpassung der KfW-Förderung

Im Ergebnis durchgeführter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beim Bautyp der Mehrfamilienhäuser ist – wie bereits unter 4. beschrieben – feststellbar, dass aus ertragstechnischer Sicht die Option Abriss und Ersatzneubau in vielen Fällen einer Variante „Vollmodernisierung“ (mit Eingriff in die Grundrisse zur altersgerechten Umgestaltung) vorzuziehen ist. Gleichzeitig zeigt sich, dass die heutigen KfW-Kredite Modernisierungen fördern, die lediglich Ansprüche erfüllen, die im Neubau teilweise als Standard vorgeschrieben und damit nicht förderfähig sind. Der Ersatz nicht mehr zeitgemäßer Bausubstanz wird dadurch tendenziell behindert. Daher wird vorgeschlagen, die Kriterien für die Förderung von Vollmodernisierungs- und Bestandsersatzmaßnahmen zu überprüfen und volkswirtschaftlich sinnvoll einzustellen. Ziel muss sein, die förderrechtliche Diskriminierung des Bestandsersatzes gegenüber der reinen Sanierung zu beenden.

Unabhängig davon ist die Entscheidung Modernisierung versus Bestandsersatz für jedes Projekt immer unter Berücksichtigung aller Einflussfaktoren individuell zu treffen.