

# Die Wohnungswirtschaft Deutschland



## GdW Stellungnahme

anlässlich der öffentlichen Anhörung im  
Deutschen Bundestag zum Thema:  
Wohnungsmangel bekämpfen –  
Dachgeschosse nutzen /Sofortprogramm  
Bauflächenoffensive – Hunderttausend  
Dächer und Häuser Programm  
am 5. Juni 2019

03. Juni 2019

Herausgeber:  
GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.  
Klingelhöferstraße 5  
10785 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 82403-0  
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
3, rue du Luxembourg  
1000 Bruxelles  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>  
Ansprechpartner: Cordula Fay

© GdW 2019

## **Inhalt**

	<b>Seite</b>
<b>1</b> <b>Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2</b> <b>Vorteile und Grenzen</b>	<b>3</b>
<b>3</b> <b>Erschwernisse bei der Planung und Umsetzung</b>	<b>4</b>
<b>4</b> <b>Forderungen</b>	<b>6</b>

# 1 Einleitung

In Deutschland fehlt es vorrangig in wachsenden Regionen an bezahlbarem Wohnraum. Durch Dachaufstockung können je nach Lage und Situation zusätzliche Wohnungen entstehen. Und zwar dort, wo der Wohnraum heute schon knapp und das Wohnen teuer ist: in Großstädten, Ballungsräumen und Universitätsstädten.

Allerdings ist das rein rechnerische Potenzial für Dachaufstockungen deutlich höher als das realisierbare Bauvolumen. Viele Wohnungsunternehmen haben bereits in ihren Beständen das Potenzial für Dachaufstockungen geprüft und dort, wo es machbar ist, entsprechende Projekte realisiert.

Wohnungsunternehmen geht es darum, dass durch die neugeschaffenen Wohnungen eine Aufwertung des jeweiligen Quartiers als Ganzes geschieht. Ein Mehrwert für das Quartier muss für die vorhandenen Nachbarschaften erlebbar sein, damit das beabsichtigte Vorhaben akzeptiert wird. Zudem wird auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Aufstockung erleichtert, wenn sie nicht als Einzelprojekt erfolgt, sondern mit der Modernisierung des Bestandes einhergeht.

Aufstockung ist damit in der Regel ein Bestandteil bedeutend umfassenderer Investitionsvorhaben. Wann und welches Quartier erneuert wird, hängt von der Portfolio-Konzeption des Wohnungsunternehmens ab, die sich über den Neubau von Wohnungen hinaus an technischer Notwendigkeit, sozialem Erfordernis und wirtschaftlicher Tragbarkeit aus dem Blickwinkel des Quartiers und der dort lebenden Haushalte orientieren muss.

Neben der Möglichkeit, Wohnungsbestände zu erweitern, bietet sich zudem die Aufstockung bzw. der Ersatz von Nicht-Wohngebäuden für den Wohnungsneubau an. So bieten Büro- und Geschäftshäuser, eingeschossige Discounter mit ihren Parkplätzen und öffentliche Verwaltungsgebäude ein Potenzial für zusätzliche Wohnungen – durch Nachverdichtung wie Aufstocken, Umnutzung und Bebauung von Fehlflächen.

Laut der vom Verbändebündnis (bestehend aus 16 Verbänden und Organisationen der Bau- und Immobilienbranche) in Auftrag gegebene Deutschlandstudie 2019 der TU Darmstadt und des Pestel-Instituts ließen sich bundesweit 560.000 Wohneinheiten allein durch die Dachaufstockung von Bürokomplexen und Verwaltungsgebäuden erreichen. Und wo früher einmal Büros und Behörden untergebracht waren, bieten leerstehende Gebäude heute ein Potenzial von weiteren 350.000 Wohnungen.

Auch Supermarkt-Discounter. bieten der Studie nach Potenzial für neuen Wohnraum: Rund 400.000 zusätzliche Wohnungen könnten auf den innerstädtischen Flächen der zwanzig größten Lebensmittelmarkt- und Discounterketten entstehen.

Insgesamt kommen die Wissenschaftler damit auf mehr als 1,2 Millionen Wohnungen, die bundesweit durch das „Wohnbar-Machen“ von Nicht-Wohngebäuden entstehen könnten. Hinzu kommen noch

einmal zwischen 1,1 bis 1,5 Millionen Wohnungen, die durch die Dachaufstockung von vorhandenen Wohngebäuden der 50er- bis 90er-Jahre möglich wären. Das geht aus der vorhergehenden Deutschland-Studie der TU Darmstadt und des Pestel-Instituts hervor.

Um die brachliegenden Potenziale für den Wohnungsbau zu nutzen, müssen sich die politischen Rahmenbedingungen verändern.

## **2 Vorteile und Grenzen**

Aufstockungen bieten ein Reihe von Vorteilen bei der Schaffung von Wohnraum in verdichteten Gebieten:

- Im Innenbereich der Städte wird zusätzlicher Wohnraum geschaffen.
- Das Wohnangebot im Quartier wird verbreitert, was die soziale und demografische Mischung begünstigt.
- Es wird kein zusätzliches Bauland benötigt; Grünflächen bleiben unversiegelt.
- Die vorhandene Infrastruktur und die Verkehrsflächen können mitgenutzt werden.
- Energetisch optimierte Aufstockungen verbessern die Energieeffizienz des ganzen Hauses.
- Da keine Grundstücksfläche benötigt wird, entfällt der Anteil des Grundstücks an den Kosten. Auf angespannten Märkten kann dieser Vorteil allerdings die höheren Baukosten sowie den höheren Planungsaufwand aufwiegen. In Quartieren mit Potenzial für höhere Ausnutzung wird deshalb anstelle der Aufstockung zunehmend konsequent Abriss und Neubau geprüft, mit bisher im Ergebnis immer deutlich mehr Wohnfläche als vorher, und neuen Qualitäten – nicht nur für die oberen Geschosse, sondern für alle Wohnungen.
- Neue städtebauliche Qualitäten werden geschaffen (gerade auch aus der Umnutzung von Gewerbe oder durch den Ersatz von Supermarkt- und Parkflächen)

### 3

#### **Erschwernisse bei der Planung und Umsetzung**

Der Realisierung von Dachaufstockungen in größerem Umfang als bisher stehen Hemmnisse im Weg, die durch eine gemeinsame Vorgehensweise von Ländern, Kommunen und Bund beseitigt werden können. Denn durch die Vielzahl der Erschwernisse werden die eingesparten Kosten beim Grunderwerb durch die Baukosten schnell überkompensiert.

**Ausgleichsmaßnahmen:**

Im Zuge der Schaffung von zusätzlichem Wohnraum sind kostentreibende und platznehmende Ausgleichsmaßnahmen (Biotopflächenfaktor, Flächen für Spielplätze, Fahrradstellplätze) erforderlich.

**Aufzugseinbau:**

Pflicht zum Aufzugseinbau führt zu erhöhten Kosten, die zu Kosten- und Mietsteigerungen führen.

**Barrierearmer Wohnraum:**

Teilweise verpflichtende Bereitstellung eines Anteils an barrierearmen Wohnungen, für deren Realisierung der Einbau von Aufzug und weiterer baulicher Maßnahmen notwendig ist, verbunden mit entsprechender Preissteigerung beim Bau und Bewirtschaftung.

**Baustellenlogistik:**

Gegenüber dem Bauen auf freiliegenden Grundstücken ist die Baustellenlogistik aufwendiger (Wetterschutzdach, fehlende Flächen für Baustelleneinrichtung vor Ort, schwieriges Andienen der Baustelle, Anmietung von öffentlichem Straßenland) insbesondere im bebauten Zustand. Zudem verteilen sich diese Kosten zudem auf weniger vermietbare Fläche.

**Beteiligung der Ämter:**

Bauordnungsrechtlich sind sehr intensive und zahlreiche Abstimmungen mit den unterschiedlichen Ämtern erforderlich, um Genehmigungen von erforderlichen Abweichungen zu erhalten. Dies betrifft insbesondere den möglichen Handlungsspielraum bei der Bewertung der Einfügung nach § 34 BauGB, bei der Überschreitung von Abstandflächen und Überschreitung der städtebaulichen Kennwerte. Beim Dachgeschossausbau kommt zusätzlich erschwerend hinzu, dass die EnEV teilweise nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand eingehalten werden kann.

**Brandschutz:**

Bei Wechsel der Gebäudeklasse sind auch im übrigen Gebäude Maßnahmen zur Ertüchtigung des Brandschutzes erforderlich. Brandschutzkonzepte sind oft nur schwierig/teuer realisierbar (Bäume im Weg, keine Aufstellflächen für Feuerwehr, neue Feuerwehrezufahrten zu schaffen, zweiter Rettungsweg, Feuerschutzanforderungen an Baustoffe, ...).

**Energieeinsparverordnung:**

Die Vorgaben der EnEV sind einzuhalten. Wegen des oft ungünstigen Verhältnisses von wärmeabgebenden Außenflächen zu den beheizbaren Wohnflächen sind die Kosten hier vergleichsweise hoch.

Folgearbeiten im Bestand:

Zur Versorgung der neuen Flächen sind Maßnahmen am Ver- und Entsorgungssystem des Gebäudes notwendig.

Genehmigungspraxis:

Es besteht keine einheitliche Genehmigungspraxis. Die Anforderungen sind sehr unterschiedlich und erschweren die Planung.

Mieterbetreuung während der Bauphase:

Die Belastung für die Nutzer in den Bestandsgeschossen ist sehr hoch. Für die Akzeptanz des Mieters und einen sozialen Umgang mit den Bestandsmietern sind eine Reihe von Maßnahmen notwendig, bzw. muss mit Folgekosten gerechnet werden (Umsetzwohnungen, Betreuung, Mietminderungen).

Rettungswege:

Sollte der zweite Rettungsweg nicht über Anleitern sichergestellt werden können, muss ein zweiter baulicher Rettungsweg gebaut werden, verbunden mit den entsprechenden Mehrkosten für Bau und Konstruktion.

Schallschutz:

Die Herstellung der Anforderungen an den Schallschutz erfordert einen hohen konstruktiven Aufwand an der ehemals obersten Geschossdecke.

Statische Ertüchtigungen:

Aufwendige lastumleitende und lastverteilende Maßnahmen sind regelmäßig erforderlich, bis hin zu Fundamentverstärkungen.

Stellplatzpflicht:

In den meisten Fällen kann der Nachweis zusätzlich erforderlicher Stellplätze auf dem Grundstück nicht erbracht werden, der Bau einer teuren Tiefgarage wegen vergleichsweise wenigen zusätzlichen Wohnungen macht keinen Sinn.



## **4 Forderungen**

Um einen möglichst hohen Anteil an zusätzlichem, bezahlbarem Wohnraum ohne neuen Flächenverbrauch zu schaffen, müssen eine Reihe von bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Vorgaben weiterentwickelt werden.

### **Weiterentwicklung des Bauplanungsrechts zur Wohnraumschaffung**

Die bestehende Baunutzungsverordnung, die auf dem Leitbild der "gegliederten und aufgelockerten Stadt" fußt, sollte weiterentwickelt werden. Nur so kann sie auch die angemessene Rechtsgrundlage für die Stadtentwicklung der Zukunft sein, die auf Innenentwicklung und Klimaschutz abzielt. Das erfordert:

- Entwicklung von urban angemessenen Geschossflächenzahlen (GFZ) und Grundflächenzahlen (GRZ) sowie von quartiersbezogenen Planungszielen, z. B. über einen "Quartiersplan".
- Schaffung von planungs- und ordnungsrechtlichen Leitlinien für das Quartier. Identifikation der Potenziale im Detail und Festlegung der städtebaulichen, gestalterischen und nachbarschaftlichen Verträglichkeit als Grundlage der Gebäudeplanung. Das schafft Transparenz, fördert angemessene Beteiligungsprozesse, vermeidet Abstimmungsvorgänge, beschleunigt Genehmigungsverfahren und bietet genehmigungsrechtliche Sicherheit.
- Zulassung der Überschreitung der zulässigen Geschossflächenzahl (GFZ) für Aufstockungen ohne Ausgleichsmaßnahmen.

Die Durchführung von Aufstockungen erfordert in der Regel einen erhöhten Abstimmungs- und Planungsaufwand. Erforderlich sind deshalb:

- Erleichterungen im Genehmigungsverfahren zur Nutzungsänderung im Bestand hin zu einer Wohnnutzung
- Einzelfallbetrachtungen von Lösungen im Bestand bei Zielkonflikten mit Anforderungen für den Neubau
- Einrichten einer zentralen Anlaufstelle als einheitlicher Ansprechpartner auf kommunaler Ebene.

## **Anpassungen im Bauordnungsrecht**

- Reduktion von Anforderungen (z. B. im Bereich Schall, Wärme, Barrierefreiheit) im Sinne der Wohnraumschaffung für Aufstockungen, wenn die statischen und technischen Voraussetzungen nachgewiesen werden.
- Stellplatzforderungen wegen sich wandelndem Mobilitätsverhaltens bei Aufstockungen mit Ausnahmen versehen oder entfallen lassen. Hier sollte der Ermessensspielraum der Kommunen für flexible Regelungen gestärkt werden (Carsharing-Modelle statt Stellplatzverordnung wegen verändertem Nutzerverhalten).
- Fallbezogene Einschätzung des Emissionsschutzes unter Berücksichtigung von technischen Möglichkeiten der Kompensation
- Anpassung von Trauf- oder Firshöhen
- Reduktion der Anforderungen der Abstandsflächenregelungen, soweit deren gestalterische, städtebauliche, technische und nachbarrechtliche Verträglichkeit sichergestellt ist.
- Bauordnungsrechtliche Gleichbehandlung aller Baustoffe für tragende und aussteifende Bauteile, wenn diese die Schutzziele – insbesondere des Brandschutzes – gemäß der Bauordnungen erfüllen.

## **Finanzielle Anreize für flächenschonende Wohnbaumaßnahmen**

Um Aufstockungen, Umwandlungen und Verdichtungen in Gebieten mit erhöhtem Wohnraumbedarf zu unterstützen, ist eine ggf. temporäre auf die Nachfrage vor Ort angepasste Förderung sinnvoll.

- Förderung von Vorhaben (Aufstockung, Umnutzung, qualitätsverbessernde Innenentwicklung) privater Investoren über eine der verkürzten Restnutzungsdauer Rechnung tragenden erhöhten Abschreibung von 4 bis 5 % anstelle der steuerlichen Normalabschreibung von 2 %.
- Förderung von Vorhaben (Aufstockung, Umnutzung) kommunaler und genossenschaftlicher Unternehmen über eine Investitionszulage in Höhe von 15 % (Herstellungskosten).
- Förderung des Mietwohnungsbaus auch außerhalb der Regionen mit den Mietstufen IV bis VI, wenn dieser durch Aufstockung oder Umnutzung von Nichtwohngebäuden erfolgt.
- In Förderprogrammen, z. B. der KfW, auch die Möglichkeiten von Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohngebäuden berücksichtigen und Kombination und Kumulierung von Förderprogrammen (z. B. altersgerechtes Wohnen, Sanierung) ermöglichen.

- Vorgelagerten Beurteilungs-, Planungs- und Beratungsaufwand, um Flächen auf Nichtwohngebäuden mit bis zu 50 % (maximal 5.000 EUR) je Liegenschaft bzw. Gebäudeeigentümer fördern (Planungskosten nach KG 700).
- Berücksichtigung der Besonderheiten auch von Eigentümergemeinschaften zur besseren Erschließung des Aufstockungspotenzials sowie zur Förderung der "Kleinteiligkeit" und Heterogenität des urbanen Raumes.

GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstr. 5  
10785 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 82403-0  
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
3, rue du Luxembourg  
1000 Bruxelles  
BELGIEN  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>  
Ansprechpartner: Cordula Fay