

MITTEILUNGSVORLAGE

| | | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|------------------|-------------------------------|
| | | | Vorlage-Nr.: M 23/0204 |
| 601 - Fachbereich Planung | | | Datum: 04.05.2023 |
| Bearb.: | Magazowski, Christoph, Dr. | Tel.:-212 | öffentlich |
| Az.: | | | |

| Beratungsfolge | Sitzungstermin | Zuständigkeit |
|---|-----------------------|----------------------|
| Ausschuss für Stadtentwicklung und Verkehr | 01.06.2023 | Anhörung |

Beantwortung TOP 8.8 : Anfrage der WiN-Fraktion zum Aufstocken von Wohngebäuden

Frage:

Das UBA hat am 20.02.2023 Bundesbaumininisterin Klara Steffi Lemke (Grüne) ihre Empfehlungen für eine Bauwende vorgelegt. Darin wird festgestellt, dass durch die Aufstockung von Wohngebäuden bis zu 1,5 Millionen Wohnungen geschaffen werden könnten. Außerdem ist das Aufstocken ressourcenschonender als das Bauen von neuen Gebäuden.

Deshalb meine Fragen:

1. Wieviel Potential für das Aufstocken von Wohngebäuden gibt es in Norderstedt?
2. Wie viele Bauanträge sind zu o. a. Thema bisher gestellt worden?
3. Wie viele Änderungen zu B-Plänen zu o. a. Thema wurden bisher beantragt?
4. Wie hoch schätzt die Bauverwaltung das Gesamt-Potential in Norderstedt für das Aufstocken von Wohngebäuden ein?
5. Welche Wohnungsreserven schlummern in dem Aufstockungspotential in Norderstedt (in Quadratmetern und in Anzahl Wohnungen)?

Die gestellten Fragen können aus Sicht der Verwaltung in zwei Themengebiete aufgeteilt werden.

Das erste Themengebiet (Fragen Nr. 2+3) zielt auf die Genehmigungs-/ Antragslage für Vorhaben zur Aufstockung des Bestandes in Bebauungsplänen und auch außerhalb von Bebauungsplänen ab. Hier kann die Verwaltung mitteilen, dass es keine nennenswerte Anzahl von Anträgen gibt, die auf die Aufstockung von Bestandsgebäuden abzielen. Bauanträge solchen Inhalts stellen die große Ausnahme im Tagesgeschäft der Verwaltung dar. Gleiches gilt für die Anträge zur Eröffnung oder Änderung von Bauleitplanverfahren, die das Ziel verfolgen Bestandsgebäude aufzustocken. Hier wurden in den letzten Jahren keine Anfragen dieser Art von Investoren an die Verwaltung herangetragen. (Aktuell befindet sich ein Antrag zur Aufstockung einer Reihenhaussiedlung in Abstimmung mit der Verwaltung)

Das zweite Themengebiet spricht die Benennung des Aufstockungspotentials von Bestandsgebäuden an. Diese Fragen (Fragen Nr. 1+4+5) sprechen ein extrem vielschichtiges und

| | | | | | |
|-----------------|---------------------|-------------|--|---------------------|---------------------|
| Sachbearbeitung | Fachbereichsleitung | Amtsleitung | mitzeichnendes Amt (bei Beschlüssen mit finanziellen Auswirkungen: Amt 20) | Stadtrat/Stadträtin | Oberbürgermeisterin |
|-----------------|---------------------|-------------|--|---------------------|---------------------|

komplexes Thema an. Aus diesem Grund möchte die Verwaltung folgend die Komplexität und Vielschichtigkeit des Themas sowie die Herausforderungen, die mit der Ermittlung belastbarer und tatsächlicher (also nicht statistisch geschätzter) Aussagen einhergehen, näher erläutern.

Hierfür wird die Verwaltung zunächst die Methodik der Studie erläutern, die der Empfehlung des UBA zugrunde liegt. Anschließend wird die Verwaltung Schlaglichter auf einige wichtige Aspekte werfen, die einer tatsächlichen und verbindlichen Ermittlung des Aufstockungspotentials entgegenstehen, um dann die Empfehlungen der Verfasser der o.g. Studie darzulegen, die als wichtige Voraussetzungen für einen tatsächlichen Bau des Aufstockungspotentials formuliert wurden. Abschließend wird durch die Anwendung der zuvor dargestellten Berechnungsmethode ein fiktives Potential für Norderstedt aufgezeigt.

Darstellung der gewählten Methode zur Ermittlung des Aufstockungspotential in der UBA-Empfehlung

Anlass für die gestellten Fragen ist das Papier des Umweltbundesamt (UBA) *„Umwelt und Klima schützen – Wohnraum schaffen – Lebensqualität verbessern [;] Empfehlungen von UBA und KNBau für einen nachhaltigen Wohnungs- und Städtebau“*, das der Umweltministerin Steffi Lemke und der Bauministerin Klara Geywitz vorgelegt wurde, und das in der Presse oftmals als *„Empfehlung für eine Bauwende“* bezeichnet wird¹. Hierin heißt es auf Seite 25:

*„Gleichzeitig ist das Potential für neue Wohnungen im Bestand enorm: Die Aufstockung bestehender Wohngebäude kann 1,1 bis 1,5 Millionen Wohnungen ermöglichen [...]“*¹

Das in diesem Papier genannte Potential wurde einer Studie der TU-Darmstadt² (TUD) entnommen, die im Jahr 2016 veröffentlicht wurde, und die sich auf die Daten des Zensus 2011 bezieht³. In der Studie der TUD zu den Aufstockungspotentialen wurden ausschließlich Mehrfamilienhäuser (MFH) mit mehr als 3 Wohnungen (WE) und einem Baujahr (Bj.) bis 1989⁴ betrachtet.

Diese Gruppe wurde dann weiter unterteilt. Für die Baujahre 1950-1989 im Besitz einzelner Eigentümer (institutionelle Wohnungsbaugesellschaften) wurde ein Potential von 1,1 Millionen zusätzlichen Wohnungen identifiziert. Hinzu kommt gem. Studie das Potential, dass mit 0,42 Millionen Wohnungen berechnet wurde und als Mehrfamilienhäuser mit mehr als 3 Wohnungen, im Besitz von privaten Wohnungseigentümergeinschaften und einem Baujahr vor 1950 definiert wird.

¹ vgl. Handelsblatt vom 20.02.2023; *„Umbau statt Neubau – Umweltbundesamt empfiehlt eine Bauwende“*; <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/immobilien-umbau-statt-neubau-umweltbundesamt-empfehl-t-eine-bauwende/28990528.html>; letzter Zugriff: 21.03.2023

² vgl. TU-Darmstadt Hrsg. ; *„Deutschlandstudie 2015 – Wohnraumpotentiale durch Aufstockung“*, Quelle:

https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwlr9r5tLv-AhUXQ_EDHb3TAqgQFnoECBIQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.twe.architektur.tu-darmstadt.de%2Fmedia%2Ftwe%2Fpublikationen_13%2FDeutschlandstudie2015_ohne_best_practice_beispiele.pdf&usg=AOWaw07KjxaZz7Yvz-X1tGG41ZS; letzter Zugriff: 21.03.2023).

³ vgl. TU-Darmstadt, 2015, S.8

⁴ vgl. TU-Darmstadt 2015, S.1ff.

„Das Potential von Ein- und Zweifamilienhäusern wurde in dieser Studie nicht mit einbezogen, da sie anderen Rahmenbedingungen unterliegen“⁵

und es sich bei Ein- und Zweifamilienhäusern oftmals lediglich um Wohnflächenerweiterungen und nicht um die Schaffung von zusätzlichen und abgeschlossenen Wohneinheiten handelt.

“Bei neueren Geschosswohnungsbauten kann [gem. der Studie der TUD] in der Regel von einer bereits optimierten Grundstücksausnutzung ausgegangen werden.“⁶

Die Ermittlung dieser 1,5 Mio. zusätzlichen WE basiert auf einer Berechnung, der die durchschnittliche Dachfläche der Gebäude zugrunde liegt.

„In Abhängigkeit der Gebäudetypologie und der Bauperiode beträgt die Dachfläche pro Gebäude zwischen 110 m² bis 198 m². Aus der Hochrechnung der gesamten Dachflächen [...] errechnet sich eine durchschnittliche Dachfläche von 173 m³ pro Gebäude. Mit einem Verdichtungsschlüssel von 1,3 Etagen pro Gebäude [...] ergibt sich daraus ein Potential von durchschnittlich 2,4 Wohnungen pro Gebäude [...]. Insgesamt berechnet sich [...] ein Potential von rund 84,2 Mio. m² zusätzlicher Wohnfläche und ein Potential von rund 1,1 Mio. zusätzlichen Wohnungen. Aus den Gebäuden mit Baujahr 1950 sowie den Gebäuden in Eigentümergemeinschaften errechnet sich ein zusätzlichen Sekundärpotential von rund 31,8 Mio. m² zusätzlicher Wohnfläche und rund 0,42 Mio. zusätzlichen Wohnungen.“⁷

Damit handelt es sich bei dem angegebenen Aufstockungspotential um eine rein rechnerische Größe, die auf statistischen und bundesdeutschen Durchschnittswerten basiert. Es handelt sich folglich um eine theoretische Größenordnung, die einer Verifizierung in der Realität bedarf. Hier bilden die politischen, ökonomischen, rechtlichen und technischen Voraussetzungen die maßgeblichen Rahmenbedingungen, die direkten Einfluss auf eine Potentialabschätzung haben.

Schlaglicht auf die Komplexität des Themengebietes

Planungsrechtlich befinden sich die meisten Mehrfamilienhäuser in Bereichen, die durch einen Bebauungsplan normiert und somit in der baulichen Entwicklung beschränkt sind. Für diese Bereiche bedarf es in der Regel eines Änderungsverfahrens für den geltenden Bebauungsplan. Ein solches Verfahren kann bei Bedarf durch den Eigentümer beantragt werden. Über die Eröffnung und die Durchführung eines solchen Verfahrens entscheidet dann die Politik mittels Beschlüssen (Aufstellungsbeschluss bis Satzungsbeschluss) im Fachausschuss und der Stadtvertretung. Bestrebungen dieser Art von institutionellen Mehrfamilienhauseigentümern sind der Verwaltung jedoch nicht bekannt.

Bauordnungsrechtlich sind für die in Frage kommenden Gebäude die Voraussetzungen zu prüfen. Themen wie Brandschutz, statische Anforderungen oder auch energetische Vorschriften (bspw. Gebäudeenergiegesetz) können der Umsetzung von Aufstockungsvorhaben entgegenstehen. So ist bspw. für jeden Einzelfall zu prüfen, ob aus brandschutztechnischen Gründen zusätzliche Feuerwehraufstellflächen notwendig sind und ob diese auch vorhanden

⁵ vgl. TU-Darmstadt 2015, S.5ff.

⁶ vgl. TU-Darmstadt 2015, S.7

⁷ TU-Darmstadt 2015, S.62

sind. Auch ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob bei Aufstockungsvorhaben die notwendigen Flächen für die Stellplatzmehrbedarfe vorhanden sind.

Bei den technischen Rahmenbedingungen geht es vor allem um die statischen und infrastrukturellen Voraussetzungen. Also die Frage, ob ein bestehendes Mehrfamilienhaus statisch in der Lage ist die Last einer Aufstockung aufzunehmen. Bei Bestandsgebäuden (aus den 1950er-1989er Jahren) müssen die aktuellen technischen Normen und Vorschriften Anwendung finden. Für eine Potentialabschätzung ist folglich in jedem Einzelfall zu prüfen, ob das Gebäude in einem technisch guten Zustand sowie in der Lage ist die aktuellen Vorschriften zu erfüllen oder ob es Veränderungen am Gebäude (Durchbrüche, Umbauten, Erweiterungen) gibt, die einer Aufstockung entgegenstehen.

Dabei stellt sich auch die Frage nach der mitwachsenden Infrastruktur innerhalb bestehender und funktionierender Nachbarschaften und Quartieren mit bestehenden räumlichen Begrenzungen (bspw. Straßenräume). Zu nennen sind hier insbesondere die notwendige Schaffung von zusätzlichen PKW-Abstellmöglichkeiten im Bestand (Einhaltung des Stellplatzschlüssels und Schaffung von zusätzlichen öffentlichen Parkplätzen) und die Sicherstellung der Leistungsfähigkeit von bestehender sozialer (bspw. Kitaplätze) und technischer Infrastruktur (bspw. Entwässerung). Die bestehende Infrastruktur muss bei Aufstockungsvorhaben sowohl für den Einzelfall als auch hinsichtlich von Häufungen überprüft werden (wie viele WE können im Bestandsquartier zusätzlich errichtet werden?).

Zudem sind Verfahren, die sich auf den Bestand (in Bebauungsplänen) beziehen, neben den städtebaulichen Anforderungen auch auf die politische Billigung angewiesen. So beispielsweise bei der Frage nach der Anzahl der aufzustockenden Geschosse. Neben der Höhe der Gebäude sind hier auch infrastrukturelle Aspekte politisch zu bewerten (bspw. Veränderung des Stellplatzschlüssels). Für eine Potentialabschätzung bedarf es für nahezu jeden Einzelfall einer politischen Abwägung über die maximal mögliche Erhöhung der Gebäudehöhe und die weiteren Folgen daraus.

Nicht zuletzt braucht es einen Eigentümer, der sich für eine Aufstockung und gegen einen Neubau entscheidet. Hier spielen, je nach Unternehmensziel und –ausrichtung, verschiedene Aspekte eine Rolle, die jedoch im ureigenen Interesse und Ermessen des Eigentümers liegen. Bereits die genannten Beispiele (zusätzliche Stellplätze, Feuerwehrauffstellflächen, etc.) zeigen, dass die Kosten einer Aufstockungsmaßnahme ebenfalls im Einzelfall dem unternehmerischen Nutzen gegenübergestellt werden müssen. Dies ist besonders dort relevant, wo eine Aufstockung beispielsweise eine gesetzliche Sanierungspflicht des Gebäudes auslöst. Für eine Potentialabschätzung wären auch hier Einschätzungen zur Umsetzungswahrscheinlichkeit zu jedem in Frage kommenden Gebäude notwendig.

Fiktive Berechnung des Aufstockungspotentials nach der Methode der TUD am Beispiel Norderstedt

Mit der bereits beschriebenen Berechnungsmethodik (Daten aus Zensus 2011, nur MFH >3 WE, nur Bj. <1989) hat die Technische Universität Darmstadt 2016 auch eine Berechnung für die Stadt Norderstedt erstellt. Darin heißt es:

„Das Wohnungsmarktkonzept 2009 [, dass durch die Stadt Norderstedt erstellt wurde] zeigt, dass in der Stadt Norderstedt für Nachverdichtungen noch planungsrechtliche Voraussetzungen geschaffen werden müssten. Wegen der nicht vorhersehbaren Mobilisierungsbereit-

schaft der Grundeigentümer gehen die Schätzungen von einem Nachverdichtungspotential von rund 300 Wohneinheiten aus. Doch sieht die Studie [gemeint ist hier das Wohnungsmarktkonzept 2009] hierbei nur ein sehr geringes Potential in alternden Misch- und MFH-Gebieten der 1950er bis 1970er Jahre.⁸

Dieser Einschätzung des Wohnungsmarktkonzeptes 2009, dass unter Berücksichtigung von örtlichen Begebenheiten erstellt und ein Potential von 300 Wohneinheiten benennt, stellt die TUD-Studie ein berechnetes durchschnittliches Potential von 2.800 Wohneinheiten oder 210.000m² gegenüber.

Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass es sich bei der Empfehlung des UBA um ein Diskussionspapier handelt, dass mit Berechnungen statistischer Durchschnittswerte arbeitet. Die tatsächlichen Begebenheiten und Rahmenbedingungen werden zwar diskutiert und benannt, aber bei den Berechnungen weitestgehend nicht berücksichtigt. Die Studie erläutert hierzu, dass

„Die Durchsetzung eines koordinierten Maßnahmenbündels zur Wohnraumförderung [...] derzeit wegen der verschiedenen Zuständigkeiten nur schwer umsetzbar [erscheint]. Für die Abschreibungsbedingungen ist der Bund zuständig [...]: Auch der soziale Wohnungsbau fällt seit der Föderalismusreform in die Zuständigkeit der Länder [...]. Anwendungshemmnisse für Aufstockungen auf Grundlage des Baurechts resultieren vielfach aus überholten Forderungen der Landesbauordnungen. [...] Deshalb sollten folgende Vereinfachungen vorgesehen werden:

- *Verzicht auf zusätzliche Stellplatzforderungen bei Aufstockungen.*
- *Weiterentwicklung von Bebauungsplänen mit Trauf- oder Firsthöhenbeschränkung.*
- *Reduktion der Anforderungen der Abstandsflächenregelungen [...]*
- *Verzicht auf die Anforderung der Barrierefreiheit für die neu entstandenen Wohnungen in Aufstockungen [...].⁹*

Abgesehen von den in der Studie genannten Punkten ist für eine belastbare und konkrete Ermittlung des Aufstockungspotentials mindestens eine a.) detaillierte Erfassung, b.) die baurechtliche und technisch-statische Prüfung sowie c.) eine Kosten-Nutzen-Analyse jedes einzelnen in Frage kommenden Gebäudes notwendig. Damit ist eine fundierte und konkrete Benennung des Aufstockungspotentials für die Verwaltung an dieser Stelle nicht leistbar und vor dem Hintergrund zu definierender politischer Zielvorstellungen zu bspw. maximalen Gebäudehöhen, Stellplatzschlüsseln etc. in den jeweiligen Gebieten auch nicht zielführend.

Das (der Aufstockung) zugrundeliegende Thema, nämlich die Nachverdichtung, wird hingegen in der Stadt Norderstedt regelmäßig durch die Politik und die Verwaltung thematisiert und in konkreten Projekten, wie bspw. den MFH-Vorhaben „Glojenborg“, „Alter Kirchenweg“ oder auch „Friedrichsgaber Weg“ proaktiv vorangetrieben.

⁸ TU Darmstadt 2015, S.69

⁹ Ebenda, S.89