

POSITION

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

**AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)110(4)
zur öffentlichen Anhörung
am 27.10.2010**

Berlin, Oktober 2010



Haus & Grund[®]
Eigentümerschutz - Gemeinschaft

BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!

Anhörung im Ausschuss Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 27. Oktober 2010 zum CO₂-Gebäudesanierungsprogramm, zur Städtebauförderung und zur Heizkostenkomponente beim Wohngeld

I. CO₂-Gebäudesanierungsprogramm (BT-Drucksachen 17/2346 und 17/2395)

Zurzeit wird etwa ein Prozent des Wohnungsbestandes jährlich energetisch modernisiert. Die Bundesregierung strebt in ihrem Energiekonzept vom 28. September 2010 die Erhöhung der jährlichen Sanierungsrate auf zwei Prozent an. Um dieses Ziel zu erreichen, will die Bundesregierung Anreize setzen und mit Rücksicht auf die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes auf Zwangssanierungen verzichten.

1. Privates Wohneigentum

30,5 Mio. Wohnungen stehen im Eigentum privater Haushalte. Dies sind über 75 Prozent des gesamten Wohnungsbestandes in Deutschland. Davon werden rund 14,5 Mio. Wohnungen vermietet und etwa 16 Mio. selbst genutzt.¹ Das private Grundeigentum verteilt sich auf alle Bevölkerungsschichten. So verfügen u. a. etwa je die Hälfte der Arbeiter- und der Rentnerhaushalte über Haus- und Grundeigentum.² Die privaten Eigentümer investieren bereits heute jährlich über 70 Mrd. Euro in die Instandhaltung und Modernisierung des Wohnungsbestandes.

2. Einsparpotenzial im Wohnungsbestand

Die politischen Annahmen gehen von einem unzutreffenden Energieverbrauch der Bestandswohngebäude aus. So wird beispielsweise im Musterenergieausweis für Wohngebäude, welcher der EnEV als Anlage beigefügt ist, ein durchschnittlicher Energieverbrauch von rund 250 bis 300 Kilowattstunden (kWh) je Quadratmeter Gebäudenutzfläche pro Jahr angenommen. Die dena unterstellt für ein Einfamilienhaus des Baujahres 1970 und 150 m² Wohnfläche einen jährlichen Energieverbrauch von ca. 300 kWh/m². Jüngere Studien, die sich auf die Auswertung von insgesamt über 200.000 Energieausweisen stützen, gehen für die Gesamtheit der Wohngebäude in Deutschland von durchschnittlichen Verbräuchen von lediglich 136 bis zu 170 kWh aus.³

¹ IW Köln, „Die Immobilienmärkte aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive“, 2009, Seite 22

² Statistisches Bundesamt, „Wirtschaftsrechnungen“, Fachserie 15, Heft 2, 2009, Seite 68

³ Vgl. „ista-IWH-Energieeffizienzindex“ des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle, 2009; ferner „Unsere alten Häuser sind besser als ihr Ruf“ der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. Kiel, 2009.

3. Wirtschaftlichkeitsgebot

Das EnEG schreibt vor, dass die Anforderungen der EnEV wirtschaftlich vertretbar sein müssen. Für den Bestand soll dies dann vorliegen, wenn die erforderlichen Aufwendungen innerhalb angemessener Fristen durch die eintretenden Einsparungen erwirtschaftet werden können.

a) Selbstgenutztes Wohneigentum

Die vorgeschriebenen konkreten Maßnahmen erfüllen für Selbstnutzer oftmals nicht das Wirtschaftlichkeitsgebot. Der tatsächliche Energieverbrauch von Bestandsgebäuden liegt zu meist weit unter den für nicht modernisierte Gebäude allgemein angenommenen Werten. Das Einsparpotenzial vieler Gebäude ist daher sehr viel geringer als angenommen. Da mit dem Energieeinsparpotenzial auch die möglichen jährlichen Heizkostensparnisse des Eigentümers sinken, rechnet sich eine Investition in Energieeffizienz erst zu einem vergleichsweise späteren Zeitpunkt. Energetische Modernisierungsmaßnahmen sind also deutlich unwirtschaftlicher, als bisher angenommen.

b) Vermieteter Wohnungsbestand

Die für die energetische Modernisierung erforderliche Investition trägt der Eigentümer allein. Die eintretende Energieeinsparung kommt jedoch als Betriebskostensparnis nur dem Mieter zugute (Investor-Nutzer-Dilemma). Die Investitionen des Vermieters können also nicht über die mögliche Energieeinsparung, sondern nur über eine Erhöhung der Mieteinnahmen erwirtschaftet werden. Nur in etwa einem Fünftel der Modernisierungsfälle greifen die privaten Vermieter zum Instrument der Modernisierungsmieterhöhung.⁴ Die komplexen formellen Anforderungen an die Modernisierungsmieterhöhung schrecken zahlreiche Investoren ab. Darüber hinaus lässt der Wohnungsleerstand in Deutschland auf vielen Wohnungsmärkten kein höheres Mietenniveau zu.

4. Einfluss des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms auf das Sanierungstempo im Wohnungsbestand

Die Mittelausstattung des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms hat im selbstgenutzten Wohnungsbestand unmittelbaren Einfluss auf das Sanierungstempo. Auch im vermieteten Wohnungsbestand sind Fördermittel für die energetische Sanierung geeignet, das Sanierungstempo zu erhöhen. Hier verschleppen jedoch investitionsverhindernde und –verzögernde mietrechtliche Rahmenbedingungen die erforderlichen Modernisierungsfortschritte: Mietminderungen in der Umbauphase, die unklare Regelung der Duldungspflicht energetischer Modernisierungen sowie die bürokratischen Anforderungen an die Modernisierungsmieterhöhung. In strukturschwachen Räumen, in denen schon heute aufgrund einer hohen Leerstandsquote eine Beteiligung der Mieter an den Kosten von Modernisierungsmaßnahmen nicht mehr in Betracht kommt, wird das CO₂-Gebäudesanierungsprogramm nur eine begrenzte Wirkung entfalten.

⁴ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, „Investitionsprozesse im Wohnungsbestand - unter besonderer Berücksichtigung der privaten Vermieter“, Forschungen Heft 129, 2007, Seite 5.

II. Städtebauförderung (BT-Drucksache 17/2396)

Die Städtebauförderung des Bundes soll einen Beitrag zur Gestaltung der Städte und Gemeinden leisten. Die Bundesregierung hat die – auch durch die demographische Entwicklung ausgelöste – notwendige Rückbesinnung auf die Innenstädte erkannt. Die in der Koalitionsvereinbarung beschlossene Einbeziehung privater Eigentümer in Stadtentwicklungsprozesse ist dabei positiv hervorzuheben.

1. Stadtumbau Ost

Von den Mitteln des umfangreichsten Programms der Städtebauförderung, dem Stadtumbau Ost, profitierten in den vergangenen Jahren nahezu ausschließlich kommunale und genossenschaftliche Wohnungsunternehmen. Zum Zeitpunkt des Programmstarts wurden als Ziele die städtebaulich geordnete Entwicklung schrumpfender Stadtteile und die Wiederherstellung des Marktgleichgewichtes definiert. In der praktischen Umsetzung beschränkte sich das Programm auf die Sanierung kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen. Seit dem ersten Statusbericht aus dem Jahr 2006 steht fest, dass die Innenstädte „nicht im erhofften Maße von Wohnungsabrissen am Stadtrand profitieren. Sie sind nach wie vor durch überdurchschnittlichen Leerstand vor allem in unsanierten Gebäuden gekennzeichnet.“⁵ Der Leerstand in unsanierten Gebäuden privater Eigentümer beträgt einer Umfrage in den beteiligten Kommunen zufolge 78 Prozent.⁶

Die durchschnittliche Leerstandquote im Altbaubestand der Stadtumbaukommunen beträgt weiterhin knapp 20 Prozent⁷. Darüber hinaus stieg im Jahresvergleich 2007 zu 2008 der Leerstand im Osten Deutschlands in vier von fünf Bundesländern erneut an:⁸

Bundesland	Leerstandquote 2008 in Prozent	Leerstandquote 2007 in Prozent	Differenz in Prozentpunkten
Brandenburg	7,1%	5,4%	1,7%
Mecklenburg-Vorpommern	6,8%	6,7%	0,1%
Sachsen	7,9%	7,0%	0,9%
Sachsen-Anhalt	9,0%	9,4%	-0,4%
Thüringen	6,4%	5,9%	0,5%

Vor diesem Hintergrund können wir heute konstatieren, dass die privaten Eigentümer in den Innenstädten Ostdeutschlands die geplanten Mittelkürzungen im Bereich der Städtebauförderung nicht bemerken werden. Das Programm Stadtumbau Ost hat sie jahrelang konsequent ignoriert oder ausgegrenzt. Die Bundesregierung hat den hierdurch entstandenen Nachholbedarf erkannt. Die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2010 wird Städten und Gemeinden

⁵ „Perspektiven für die Innenstadt, 3. Statusbericht Stadtumbau Ost“, Bundestransferstelle Stadtumbau Ost, 2008, S. 17.

⁶ ebenda, S. 22.

⁷ „Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost, Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen des Gutachtens“, BMVBS, Oktober 2008, S. 4

⁸ Quelle: Techem-empirica-Leerstandsindex, Vergleich der Daten der Jahre 2007 und 2008. Erfasst werden bei diesem Index nur mit Zentralheizung ausgestattete Mehrfamilienhäuser; der Leerstand dieses Marktsegments ist im Vergleich zum Gesamtmarkt geringer.

30 Prozent der Mittel im Programm Stadtumbau Ost für die Sicherung, Sanierung und den Erwerb von Altbauten bereitstellen. Diese Regelung wird vor allen Dingen der anzustrebenden Innenstadtentwicklung zu Gute kommen und ist daher ein Schritt in die richtige Richtung.

2. Altschuldenhilfe

Das kürzlich vorgelegte Gutachten zur Analyse der bisherigen Wirkungen der Altschuldenhilfe für den Stadtumbau Ost kommt zu dem Schluss, dass in den meisten Städten zukünftig keine Beeinträchtigung des Stadtumbaus durch Unternehmensinsolvenzen zu befürchten ist. Gleichzeitig bescheinigt die Studie der Altschuldenhilfe eine nur begrenzte Wirkung in der Breite des Gesamtmarktes. Haus & Grund fordert daher, die Altschuldenhilfe 2013 einzustellen. Frei werdende Mittel sollten den Regelprogrammen der Städtebauförderung zur Verfügung stehen. Diese Mittel werden hier eine deutlich höhere Wirkung erzielen. So könnte endlich der Missstand behoben werden, dass in einem Viertel der Programmkommunen des Stadtumbaus Ost keine gezielte Ansprache privater Eigentümer erfolgt und insgesamt weniger als ein Viertel der Kommunen auf die Einbeziehung der privaten Eigentümer eingerichtet ist.⁹

3. Weitere Programme der Städtebauförderung

In allen anderen Programmen der Städtebauförderung werden die für den Bundeshaushalt 2011 geplanten Kürzungen die als notwendig erkannten Projekte der Stadtentwicklung erheblich beeinträchtigen, vielfach sogar verhindern. Sind Mittelkürzungen zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes unvermeidlich, muss dies aus Sicht von Haus & Grund Anlass zu einer noch stärkeren Konzentration der Förderung auf die Innenstädte und die Einbeziehung privater Eigentümer in die Stadtentwicklungsprozesse sein. Unter diesen Aspekten sind die Programme der Städtebauförderung zu evaluieren und gegebenenfalls zu verändern.

⁹ „Evaluierung des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost“, BMVBS, 2008, S. 116.