



DIPLOMARBEIT

Erhaltung als Paradigma in der Wohnungswirtschaft?

Der Ersatzneubau als Entwicklungsoption für Bestandsgebäude in Österreich

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
eines Diplom-Ingenieurs

unter der Leitung

Dipl. –Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

E280-3

Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Julian Junker

0927328

Wien, am 04.11.2014

Kurzfassung

Die in dem Titel angedeutete These eines Paradigmas der Erhaltung im Wohnungswesen wird in dieser Arbeit aus verschiedenen Perspektiven hinterfragt. Im Falle von Verboten und Hindernissen des Abrisses und Neubaus sowie gleichzeitiger Bestandserhaltungspflicht kann von einem Erhaltungsparadigma ausgegangen werden. Zahlreiche Anzeichen für das Vorliegen dieses Zustands können unter Anderem in den rechtlichen Bestimmungen, dem Umgang mit dem Gebäudebestand in der Praxis und der historischen Entwicklung beobachtet werden. Parallel dazu bestehen Bestrebungen, welche den Ersatzneubau erleichtern sollen und gegen ein Erhaltungsparadigma sprechen.

Neben der Frage, ob ein solches Paradigma überhaupt besteht, wird in weiterer Folge auf mögliche Alternativen eingegangen, insbesondere auf die Bedeutung des Ersatzneubaus als Instrument der Bestandsentwicklung. Der gesamtgesellschaftliche Nutzen steht hierbei im Mittelpunkt der Betrachtungen.

Die Kapitel „Ausgangslage und Rahmenbedingungen“ und „Österreichischer Gebäudebestand“ zeigen aktuelle Tendenzen, Ziele und Entwicklungen im österreichischen Gebäude- und Wohnungssektor auf. In den „Praxisszenarien“ wird die momentane Herangehensweise veranschaulicht. In diesen Kapiteln wird das Potential von Bestandsersatzmaßnahmen in Österreich ermittelt, welches aufgrund geringer Sanierungsraten, starken Nachfrageveränderungen und unwirtschaftlichen Investitionen in einigen Teilssegmenten vorhanden ist.

Die historische Entwicklung zeigt die geringe Bedeutung der Bestandsentwicklung bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und die Entwicklungsschritte von Assanierung als flächenhafte Abrisstätigkeit zu einer „sanften Stadterneuerung“ mit Erhaltungsschwerpunkten. Die heutige Situation ist sehr stark durch diese Entwicklung geprägt und spiegelt sich in den „rechtlichen Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ wider. Anhand von Erhaltungspflichten und Kündigungsbestimmungen können zahlreiche Hindernisse, aber auch Eingriffsmöglichkeiten zur Ersatzneubauetablierung identifiziert werden.

Die Eigentümerentscheidung wird primär von finanziellen, bautechnischen und persönlichen Faktoren bestimmt. Diese Handlungswahl sollte bei positiven externen Effekten durch staatliche Eingriffsmöglichkeiten gelenkt und beeinflusst werden. Die externen Effekte sind vielfältig und nur in Bezug auf den Einzelfall bestimmbar. Dementsprechend ist auch der staatliche Eingriff auf Objektebene oder auf Basis von abgegrenzten Entwicklungsgebieten denkbar. Die bestehenden Instrumente sollten an den Ersatzneubau angepasst und um weitere Eingriffsmöglichkeiten sowie Ermessensspielräume der Planung ergänzt werden. Das Kapitel „internationale Ersatzneubaumodelle“ zeigt einen möglichen Weg auf und spiegelt die internationale Diskussion über den Ersatzneubau wider.

In der Synthese können Argumente für und gegen die Etablierung von Ersatzneubaumaßnahmen sowie Kriterien, die an einem Objekt die Investitionsentscheidung beeinflussen, aufgezeigt werden.

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse kann in Österreich ein Potential an Ersatzneubaumaßnahmen identifiziert werden, welches im Einzelfall anhand von sozialen,

ökologischen und planerischen Zielen bewertet werden muss. Eine Förderung oder Ermöglichung von Ersatzneubau sollte nicht allgemein, sondern auf Basis von planerischen Überlegungen in Einzelfällen erfolgen. Diese Vorgehensweise bedarf einer noch ausstehenden gesetzlichen Verankerung des Ersatzneubaus. Die Etablierung sollte sowohl im Wohnrecht, als auch im Raumplanungs-, Förderungs-, Steuer- und Baurecht eine Angleichung der Entwicklungsalternativen beziehungsweise Beseitigung von Hindernissen für Bestandsersatzmaßnahmen beinhalten. Gleichzeitig ist die Bedingung eines planungsinduzierten oder -begleiteten Entwicklungsprozesses aufgrund der Gefahr von Fehlentwicklungen anzustreben.

Abstract

The title of the present treatise refers to a preservation paradigm in housing, which is surveyed from different perspectives. The existence of a paradigm is confirmed when a prohibition or major disadvantage for house demolitions and reconstruction as well as a preservation duty is observed. Legal regulations, common practice and history seem to indicate a paradigm of preservation in housing. At the same time, attempts and intentions trying to enable reconstruction can be identified.

Besides the question regarding the actual existence of such a paradigm, the present thesis explores further alternatives, in particular reconstruction as a development tool. The exploratory focus implicates the reasonableness of a paradigm shift and the possibilities of implementing reconstruction as a development tool. In fact, external effects and social benefits are the main assessment criterions of reconstruction in this master thesis.

The chapters “Ausgangslage und Rahmenbedingungen” and “Österreichischer Gebäudebestand” examine the settings, objectives and trends in Austrian housing situation. Furthermore, the current approaches to the building stock development are illustrated in chapter “Praxiszenarien”. A potential for reconstruction in some sub-segments can be determined mainly because of a low rate of modernisation, a strong shift and inefficient investments.

The historical development shows the minor importance of stock development until the mid-19th century and the evolutionary steps from “Assanierung” as extensive demolition to “sanfte Stadterneuerung” with the main focus on preservation. The contemporary situation is mainly affected by these development steps. Numerous obstacles and possibilities for reconstruction are shown in “rechtliche Grundlagen des Erhaltungsparadigmas” where legal regulations on preservation, acquiescence and termination are described.

The owner's decision is mainly influenced by financial, constructional and personal factors. Due to external effects and market failure in stock development, there is a need for governmental interventions. External effects can only be determined at the property level. Consequently, governmental interventions need to be formulated at this level or in “development areas”.

The existing instruments should be adapted to reconstruction and new possibilities of intervention and administrative discretion should be invented. The chapter “internationale Ersatzneubaumodelle” describes the international discussion on reconstruction and the different implementation paths. Reasons for or against reconstruction from an overall social point of view and assessment criterions at the property level are stated in the synthesis.

On the basis of the findings there is a potential of reconstruction in Austria, which needs to be evaluated on the basis of social, economical, ecological and planning aims at the property level. This strategy requires a legal framework for reconstruction. Therefore, the equalization and elimination of obstacles should be implemented in housing law, planning law, promotion law, fiscal law and building regulations law. Hence, in order to avoid undesirable developments, the precondition of a development process based on plans or supported by planning measures should be put in place.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	1
2.	Bedeutung der Frage nach Handlungsoptionen im Gebäudebestand	5
2.1	Anzeichen eines Erhaltungsparadigmas	5
2.2	Ausgangslage und Rahmenbedingungen	6
2.3	Praxiszenarien	13
2.4	Österreichischer Gebäudebestand	15
2.4.1	Eigentümerstruktur.....	18
2.4.2	Verdichtungstendenzen und Potentiale.....	19
2.4.3	Energetische Bewertung	20
2.4.4	Sanierungsbedarf	21
3.	Handlungsoptionen in Bestandsobjekten.....	25
3.1	Erhaltung	25
3.2	Sanierung	27
3.3	Ersatzneubau und Reconstructing	29
4.	Historische Entwicklung des Umgangs mit dem Gebäudebestand.....	33
4.1	Städtewachstum und Wohnungsstandards im 19. Jahrhundert.....	33
4.2	Welt-, Zwischen- und Nachkriegsjahre	34
4.3	Industrieller Montagebau und Wohnungsstandards ab den 1960er Jahren	34
4.4	Stadterneuerungsgesetz 1974 („Assanierungsgesetz“)	36
4.5	Entwicklung zur sanften Stadterneuerung.....	37
4.6	Wohnhaussanierungsgesetz 1984	38
4.7	Abgrenzung des Ersatzneubaukonzepts zur Assanierung.....	39
5.	Rechtliche Grundlagen des Erhaltungsparadigmas.....	43
5.1	Erhaltungspflicht.....	43
5.2	Durchsetzungsmöglichkeit von Erhaltungsarbeiten	45
5.3	Duldungspflicht.....	45
5.4	Kündigungsschutz	46
6.	Einflussfaktoren und Bedingungen für Eigentümerentscheidungen	49
6.1	Einzelfaktoren der Eigentümerentscheidung.....	49
6.2	Finanzielle Überlegungen.....	51
6.3	Marktsituation.....	53
6.4	Entscheidungsfindung.....	55
7.	Internationale Ersatzneubaumodelle.....	57

7.1	Schweiz	57
7.1.1	Rechtliche Ausgestaltung	59
7.1.2	Entwicklungsschritte zum Ersatzneubau	60
7.2	Deutschland	61
7.3	Weitere Europäische Länder und USA	66
7.3.1	Niederlande	66
7.3.2	England	67
7.3.3	Frankreich	67
7.3.4	USA	67
8.	Externe Effekte der Handlungsoptionen	69
8.1	Städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Perspektive	69
8.1.1	Verdichtung und quantitative Wohnraumversorgung	69
8.1.2	Aufwertung und qualitative Wohnraumversorgung	70
8.1.3	Ökologische Aspekte und Versiegelung	71
8.1.4	Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte	71
8.1.5	Baukultur und Denkmalschutz	72
8.1.6	Quartiersentwicklung	72
8.2	Ökobilanz der Handlungsoptionen	74
8.2.1	Einflussfaktoren auf die Ökobilanz verschiedener Handlungsoptionen	74
8.2.2	Ökologische Betrachtung von Beispielobjekten	76
8.3	Soziale Sicht	79
8.3.1	Mieterbelastung	80
8.3.2	Quartiersebene	81
8.3.3	Mietpreissteigerung	82
8.3.4	Praxiserkenntnisse aus internationalen Konzepten	83
9.	Staatliche Eingriffsmöglichkeiten	85
9.1	Eingriffsberechtigung und Ziele der Raumordnung	85
9.1.1	Staatliche Eingriffsberechtigung	85
9.1.2	Ziele der Raumordnung	86
9.2	Hoheitliche Normen	87
9.2.1	Wohnrecht	87
9.2.2	Raumordnungsrecht	88
9.3	Privatrechtliche Vereinbarungen	98
9.3.1	Wohnrecht	98
9.3.2	Raumordnungsrecht	99

9.4	Anreize	100
9.4.1	Monetäre Förderung.....	100
9.4.2	Nichtmonetäre Förderung.....	105
9.5	Staatliche Einrichtungen/Leistungen	106
9.5.1	Wohnrecht.....	106
9.5.2	Raumordnungsrecht.....	107
9.6	Information und Koordination	108
10.	Synthese.....	111
10.1	Pro / Contra Bestandsersatzmaßnahmen	111
10.1.1	Argumente für Neubauüberlegungen.....	112
10.1.2	Argumente gegen Neubauüberlegungen.....	115
10.2	Kriterienkatalog für Investitionsentscheidungen	119
11.	Forschungsbedarf und Grenzen der Arbeit.....	123
12.	Schlussfolgerung.....	127
	Literaturverzeichnis.....	130
	Abbildungsverzeichnis.....	137
	Tabellenverzeichnis.....	138

Abkürzungsverzeichnis

BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutschland
BGH	Bundesgerichtshof, Deutschland
EFH	Einfamilienhaus
GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung
GFH	Großes Mehrfamilienhaus
MFH	Mehrfamilienhaus
STEP	Stadtentwicklungsplan
WHG	Wohnung/en

Abkürzungen von Gesetzen siehe Literaturverzeichnis

Verzeichnis der Gesprächspartner

Dir. Ing. Franz Armbrust, Geschäftsführer der gemeinnützigen Bauvereinigung „Fortschritt“, Kärnten

Mag. Eva Bauer, Leiterin des wohnwirtschaftlichen Referates des Revisionsverbands „gbv“, Wien

Ass. Prof. DI. Dr. Ernst Karl Hauswirth, Lehrender der TU Wien i.R.

Dir. DI Herwig Pernsteiner, Vorstand der gemeinnützigen Bauvereinigung „ISG“, Oberösterreich

Prof. Dr. Klaus Lugger, Geschäftsführer „Neue Heimat Tirol“, Tirol

DI. Dr. Bernd Rießland, Vorstand der gemeinnützigen Bauvereinigung „SOZIALBAU AG“, Wien

Da offene Gespräche in vertraulichem Rahmen geführt wurden, zahlreiche Anmerkungen und Hinweise über veröffentlichte Informationen hinausgingen und persönliche Einschätzungen und Kritikpunkte geäußert wurden, finden die Ergebnisse der Gespräche in anonymisierter Form Eingang in diese Arbeit.

1. Einleitung

Der Umgang mit dem Gebäudebestand gewinnt aufgrund von Klimazielen, qualitativem Wohnungsmangel und neuen Erkenntnissen in der Bauwirtschaft zunehmend an Bedeutung. Aus Sicht der Raumplanung stellen bereits bebaute Gebiete keineswegs weiße Flecken in den Plänen dar, welche keiner weiteren Entwicklungen und Eingriffe bedürfen. Stattdessen kann anhand der Zieldefinitionen, dem Planungsanspruch und der Gesetzeslage eine große Verantwortung der Raumplanung im Gebäudebestand identifiziert werden.

Auf Basis dieser Verantwortung stellt sich die Frage der Instrumente und der Eingriffsmöglichkeiten zur Unterstützung einer gewünschten Entwicklung. Die im Titel angedeutete Frage eines Erhaltungsparadigmas legt eine Konzentration auf die Bestandsentwicklungsinstrumente der Erhaltung und Sanierung in unterschiedlicher Intensität nahe. Mit Blick auf die Qualität des Gebäudebestands, die veränderten Ansprüche an Immobilien und die notwendigen Investitionen aufgrund von Sanierungsrückständen, stellt sich die Frage nach der Effizienz dieser Instrumente und möglicher Alternativen.

Es muss daher untersucht werden, inwiefern ein Erhaltungsparadigma besteht und welche Anhaltspunkte darauf hinweisen oder ein anderes Bild aufzeigen. Zur Überprüfung eines Paradigmas wurde in dieser Arbeit die Möglichkeit einer alternativen Entwicklungsstrategie, unter den Begriffen des Ersatzneubaus oder Bestandsersatzes, welche Synonyme darstellen, behandelt.

Ersatzneubau kann nach keiner allgemein gültigen Definition konkretisiert werden, weshalb verschiedene Definitionen gegenübergestellt werden müssen. Aufgrund der Positionierung des Ersatzneubaus als Alternative zu den Handlungsoptionen der Erhaltung und Sanierung muss er sich jedenfalls auf sanierbare und damit nicht abbruchreife Objekte beziehen, welche sich in der Nutzungsphase ihres Lebenszyklus befinden. Er stellt somit dem Erhalt der prinzipiell intakten Bausubstanz den Abriss und Neubau gegenüber. Die Gründe für eine derartige Strategie können aus Eigentümersicht in Schwächen des Bestandsbaus oder hohen Potentialen des Neubaus liegen. Die externen Effekte, welche eine gesamtgesellschaftliche Wirkung ausüben und daher die Basis für die Planungsentscheidungen bilden, müssen sehr differenziert betrachtet werden und stellen einen weiteren Schwerpunkt dieser Arbeit dar.

Aus den beschriebenen Gegebenheiten und dem Forschungsinteresse leiten sich die folgenden Fragen ab:

Ist die Behauptung eines Erhaltungsparadigmas im Wohnungswesen haltbar und anhand welcher Anhaltspunkte kann sie bestätigt oder verworfen werden?

Welche Rolle könnten Ersatzneubauten in den Bestandsentwicklungsinstrumentarien spielen, welche Hürden bestehen, wo sind die Ansatzpunkte zur Etablierung und was wären die Folgen?

Zur Beantwortung der ersten Frage muss eine mehrschichtige Analyse durchgeführt werden. Laut Duden ist ein Paradigma ein „Denkmuster, das das wissenschaftliche Weltbild, die Weltsicht einer Zeit prägt“. (Duden 2001: 726; Stichwort Paradigma) Ein Denkmuster oder eine Weltsicht kann einerseits bei bewussten Denkmustern auf Basis von Befragungen und der direkten Konfrontation und andererseits bei vorrangig unbewussten Hintergründen in Form einer Analyse der Handlungen, die auf dieses Denkmuster zurückgehen, beurteilt werden.

Auf Basis dieser Definition wird aus verschiedenen Gründen nicht der Weg der Befragung, sondern der Betrachtung der aus dem Paradigma folgenden Handlungen gewählt. Es wird die historische Entwicklung als Ausgangspunkt der heutigen Situation beleuchtet und die Manifestationen eines Paradigmas in Form von Regeln und Normen analysiert. Im Zentrum steht dabei die Frage nach Alternativen zur Erhaltung und deren Umsetzungsmöglichkeiten im bestehenden System.

Eine wissenschaftliche Definition des Begriffs „Paradigma“ wurde sehr stark durch Thomas S. Kuhn geprägt. Dieser veröffentlichte 1962 seine Arbeit „The Structure of Scientific Revolutions“ in der er den Begriff des „Paradigmas“ als „Landkarte“ beziehungsweise als „Richtlinien für die Erstellung einer Landkarte“ bezeichnet. (Ulmann 2008: 11 nach Kuhn 1976: 122) In der wissenschaftlichen Entwicklung wird zwischen der „vorparadigmatischen Wissenschaft“ oder „Protowissenschaft“ und der „Normalwissenschaft“, welche auf einem verbindenden Paradigma und damit einer anerkannten Grundlage beruht, unterschieden. (vgl. Ulmann 2008: 12) Der Paradigmenwechsel stellt eine Krise und in weiterer Folge eine Revolution dar und tritt ein, wenn in „Normalwissenschaften“ wiederholt Anomalien oder neue Entdeckungen auftreten, die mit dem vorherrschenden Paradigma nicht in Einklang gebracht werden können. (Ulmann 2008: 17 nach Kuhn 1976: Abschnitt Viff) Eine „Inkommensurabilität“ besteht bei Extremfällen, in denen Normalwissenschaften nach Paradigmenwechseln nicht vergleichbar sind und die Anhänger beider Schulen nicht mehr auf einer Ebene kommunizieren können. (vgl. Ulmann 2008: 19f nach Kuhn 1976: 160)

In Anlehnung an Kuhn wird in dieser Arbeit die Wohnungswirtschaft mit einer „Normalwissenschaft“ verglichen, in der mit dem Paradigma der Erhaltung eine anerkannte gemeinsame Grundlage existiert, die sich in Theorie und Empirie widerspiegelt. Ob es mit der Einbeziehung des Ersatzneubaus als Alternative gleich zu einem revolutionären Umbruch im Sinne eines Paradigmenwechsels kommen muss, ist fraglich. Wahrscheinlicher ist, dass das Paradigma lediglich um einige Aspekte erweitert werden könnte.

Die Analyse eines Erhaltungsparadigmas ist nur ein Teil des Forschungsinteresses, der durch die Bewertung, Auswirkungen und bereits ansatzweise die verschiedenen Eingriffsmöglichkeiten zur Etablierung von Bestandsersatzmaßnahmen als Entwicklungsalternative komplettiert wird. Die Frage der Möglichkeit greift aus Planungssicht zu kurz und muss um den Aspekt der Sinnhaftigkeit ergänzt werden. Die Definition von alternativen Handlungsoptionen, deren gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen in Form von externen Effekten und die Bewertung aus Sicht der Eigentümer als Entscheidungsträger, dienen daher einer planerischen Bewertung von Ersatzneubau als Entwicklungsoption für Bestandsgebäude in Österreich.

Die Ersatzneubaudiskussionen, welche in vielen Ländern verfolgt werden können, erleichtern die Bewertung und bieten zahlreiche auch für die österreichische Situation interessante

Ansätze und Forschungsergebnisse. Diese Arbeit konnte daher auf zahlreiche internationale Studien und österreichische Forschungsansätze zurückgreifen. Eine weitere Forschungsmethode stellten die Interviews und Fachgespräche mit Experten des Wohnungswesens dar. Die Umlegung von internationalen Erkenntnissen auf die österreichische Situation oder die Eingriffsmöglichkeiten zur Etablierung einer Bestandsersatzstrategie konnten großteils anhand vereinzelter österreichischer Studien und Gesetzesinterpretationen erfolgen. Eine weitere Forschungstätigkeit in diesem Themenfeld ist aufgrund der bereits beschriebenen Entwicklungen und besonders im Bezug auf den herausgearbeiteten Forschungsbedarf zu erwarten.

Anmerkung:

Im Text wurde aus Gründen der leichteren Lesbarkeit die männliche Form gewählt, wobei diese stellvertretend für beide Geschlechter steht.

2. Bedeutung der Frage nach Handlungsoptionen im Gebäudebestand

2.1 Anzeichen eines Erhaltungsparadigmas

Die vordergründigen Anzeichen eines Erhaltungsparadigmas werden der näheren Bearbeitung vorangestellt. Aus rechtlichen sowie ökonomischen Rahmenbedingungen, der Praxis und dem historischen Hintergrund der heutigen Situation, können auf den ersten Blick einige Hinweise für das Vorliegen eines Paradigmas entdeckt werden.

Aus rechtlicher Perspektive muss bei Festsetzung des Endes der Nutzungsphase zwischen genutzten Gebäuden mit Bestandsnehmern (=Mietern) und bestandsfreien also unbewohnten oder ausschließlich vom Eigentümer bewohnten Gebäuden unterschieden werden. Bestandsfreie Gebäude treten nach dem Willen des Eigentümers in die Verwertungsphase ein und können jederzeit abgerissen werden. In diesem Segment muss dennoch eine Untersuchung stattfinden, da neben konkreten Pflichten und Verboten auch Hemmnisse und Auflagen für ein Erhaltungsparadigma sprechen können.

Genutzte Gebäude unterliegen dem Wohnrecht, welches Erhaltungspflichten vorsehen kann und unter gewissen Umständen nur im Falle einer Abbruchreife eine Kündigung zum Zweck des Abrisses ermöglicht. Anhand der Definition von Abbruchreife bei „technische[r] Unmöglichkeit der Behebung von Baugebrechen“ und bei Bedrohung „der Sicherheit der Bewohner und Benützer des Gebäudes“ (§129 Abs. 4 BO für Wien) kann von einer sehr tiefgreifenden Erhaltungspflicht ausgegangen werden. Eine Sanierung ist jedoch aus technischer Sicht immer möglich, wodurch in der Praxis ökonomische Überlegungen das Ende der Lebensdauer einläuten.

Eine besondere Brisanz erhält die Frage der Abbruchreife bei nicht marktfähigen Objekten, welche aufgrund der Bausubstanz oder anderer Gründe nur schwer vermietbar sind und mit Leerstandsproblemen zu kämpfen haben. Der Erhaltungspflicht des Eigentümers muss auch bei einem einzigen Bestandsmieter nachgegangen werden, wodurch theoretisch und in manchen Fällen auch praktisch eine Erhaltung einer absolut unwirtschaftlichen und unattraktiven Immobilie bei fehlender Abbruchreife aufgrund eines einzigen Bestandsmieters erfolgen muss. Selbst bei bestehender Abbruchreife kommt es laut Amann in der Praxis kaum zu Kündigungen, da die „Intention den Mieter vor spekulativer Kündigung zu bewahren“ sehr stark ausgeprägt ist. (Amann 2010: 9)

Das hinterfragte Paradigma der Erhaltung und Sanierung kann anhand des Kündigungsschutzes, der Definition von Abbruchreife und dessen Folgen sowie einigen Hemmnissen und Ungleichbehandlung des Ersatzneubaus bejaht werden.

Neben der Option der Kündigung von Bestandsnehmern könnte jedoch auch eine Duldung von Ersatzneubau bestehen. Diese würde, ähnlich der Duldung der Behebung von Mängeln, eine temporäre Unterbringung der Bestandsmieter in Ersatzquartieren bei gleichzeitigem Abriss und Neubau ohne Kündigungen bringen. Die Möglichkeiten der Umsetzung dieses Ansatzes werden in den Kapiteln der „Handlungsoptionen in Bestandsobjekten“ und der „Rechtlichen Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ erläutert.

Aus ökonomischer Sicht fallen einerseits die Differenz der Baukosten von Neubauten gegenüber Sanierungen und andererseits die darin enthaltenen Mehrkosten aufgrund von Auflagen, welche ökologische, soziale, sicherheitstechnische oder andere Ziele verfolgen, ins Gewicht. In diesem Zusammenhang sind auch Stellplatz- oder Spielplatzverpflichtungen zu nennen. Die Möglichkeiten des Ausgleichs der Ungleichbehandlung und die Einbindung von Ersatzneubau in Förderinstrumente und planerische Überlegungen spiegeln aus ökonomischer Perspektive den Grad des Erhaltungsparadigmas wider. In den Kapiteln „Einflussfaktoren und Bedingungen für Eigentümerentscheidungen“ und „Staatliche Eingriffsmöglichkeiten“ werden die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen näher beleuchtet.

Die Praxis zeigt, dass zahlreiche bereits bestehende Möglichkeiten zur Etablierung von Ersatzneubau in die Bestandsentwicklungsinstrumentarien nicht genutzt werden oder „totes Recht“ darstellen. Oftmals wäre somit nur eine kleine Anpassung oder eine Aufwertung einzelner Bestimmungen zur Attraktivierung oder Ermöglichung von Ersatzneubau nötig. Einige Beispiele werden in den Kapiteln „Rechtliche Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ und „Staatliche Eingriffsmöglichkeiten“ angeführt.

Die historische Entwicklung und der Umgang mit dem Gebäudebestand in der Vergangenheit zeigen die möglichen Wurzeln eines Paradigmas und die Entwicklungsschritte zur heutigen Situation auf. Das Kapitel „Historische Entwicklung des Umgangs mit dem Gebäudebestand“ konzentriert sich neben der Aufarbeitung des letzten Jahrhunderts insbesondere auf die Assanierung in den 1970er Jahren und die Weiterentwicklung in Form einer „sanften Stadterneuerung“, welche noch heute das Idealbild der Stadtentwicklung prägt.

Es spricht also auf den ersten Blick einiges dafür, dass der langfristige oder theoretisch sogar ewige Bestandserhalt von Gebäuden ein allgemein anerkannter Grundsatz, oder, in Anlehnung an Kuhn, ein Paradigma darstellt.

Inwiefern weitere Bestimmungen und Rahmenbedingungen auf ein Erhaltungsparadigma hindeuten oder aber dagegen sprechen, wird in dieser Arbeit erläutert und kritisch abgewogen.

2.2 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Die Beschäftigung mit Handlungsoptionen im Umgang mit Bestandsobjekten sollte aus mehreren Gründen ein zentrales Thema in der heutigen Diskussion sein. Das Handlungsspektrum von Erhaltung in Form von Instandhaltung oder Instandsetzung und Sanierung in verschiedensten Eingriffstiefen reicht aus Sicht einiger in dieser Arbeit zitierter Experten für eine zukunftsorientierte Bestandsentwicklung nicht mehr aus.

Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der Bestandsentwicklung und die bautechnischen Fortschritte enorm und lassen eine Vielzahl an Handlungsoptionen im Bestand, in Form von Sanierungen verschiedenster Eingriffstiefen, zu. Diese Fülle an Möglichkeiten macht eine technisch schier unendliche Erhaltung möglich. Dennoch können immer mehr Bestandsersatzbestrebungen in der internationalen Diskussion beobachtet werden.

Einerseits zeigt der Blick auf den Gebäudebestand ein hohes Maß an unsanierten oder sanierungsbedürftigen Objekten, welche aus ökologischer, technischer aber auch ökonomischer Perspektive einer Entwicklung bedürfen. Die Gebäude der Kriegs- und

Nachkriegszeit mit ihren speziellen Eigenschaften und Qualitätsstandards stehen zunehmend vor Großinvestitionen. Diese Einschätzung wird durch den statistisch erhobenen Sanierungsbedarf aufgrund geringer Sanierungsraten unterstrichen. Die Vernachlässigung der Bausubstanz und geringe versunkene Kosten, also Investitionen in Teilsanierungen, die fälschlicherweise als Grund für weitere Investitionen angesehen werden, sind die Ursachen für ein hohes Ersatzneubaupotential.

Andererseits steigt die qualitative Nachfrage und die zunehmende Bedeutung von Klimazielen, Wohnstandards und Quartiersentwicklung legen neue Ansätze zur Bestandsentwicklung in der Wohnungswirtschaft nahe. Die Möglichkeiten, welche Neubauten bieten, sind nicht nur in der Qualität sondern auch in der möglichen Flexibilität zu suchen, welche eine Anpassung an neue Wohnstandards aber auch an Entwicklungsleitbilder der Stadtplanung ermöglichen.

Die ökologischen, teils bautechnischen und weitestgehend ökonomischen Rahmenbedingungen sind auf internationaler Ebene ähnlich zu bewerten und können anhand von Erkenntnissen in ausländischen Studien oder Projekten betrachtet werden. Die Umlegung dieser Ergebnisse auf Österreich muss jedoch stets mit dem Blick auf die Ausgangslage und die bestehenden Rahmenbedingungen stattfinden.

In folgenden Absätzen sollen die Ausgangslage und Rahmenbedingungen in Österreich kurz erläutert werden und als Ausgangspunkte für weitere Überlegungen dienen.

a. Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern hat in Österreich noch keine Etablierung von Bestandsersatzmaßnahmen stattgefunden. Die historische Entwicklung, der Gebäudebestand, aber auch die Einstellung und Bewusstseinsbildung, haben zu einer Konzentration auf Erhaltung und Sanierung geführt. Diese wurde in Form von rechtlichen Bestimmungen konkretisiert, welche weitgehend an das Instrumentarium der Sanierung angepasst wurden und, wie in den folgenden Kapiteln ersichtlich wird, direkt oder indirekt Hemmnisse für eine Erweiterung des Bestandsentwicklungsinstrumentariums in Richtung des Ersatzneubaus beinhalten. Wie bereits erwähnt kann anhand der Hemmnisse und Möglichkeiten von Bestandsersatzmaßnahmen sowie Ungleichbehandlung in Anreizsystemen die angestrebte Aussage über das Bestehen eines Erhaltungsparadigmas getroffen werden.

Aus rechtlicher Perspektive muss sehr stark zwischen bewohnten und bestandsfreien Immobilien unterschieden werden. Während bewohnte Immobilien dem jeweiligen Wohnrecht, Mietrechtsgesetz (MRG), Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG), Wohnungseigentumsgesetz (WEG) oder dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch (ABGB), unterliegen, weisen bestandsfreie, also unbewohnte oder nur vom Eigentümer bewohnte Immobilien einen weit größeren Handlungsspielraum für den Eigentümer auf.

Bei der Gegenüberstellung von Handlungsoptionen aus rechtlicher Perspektive wird in dieser Arbeit vorrangig auf bestandsfreie Immobilien eingegangen. Die angewendeten Rechtsmaterien des Raumordnungsrechts, Flächenwidmungsplans oder der Bauordnung müssen neben dem Wohnrecht auch in bewohnten Immobilien beachtet werden. In dieser Arbeit erfolgt eine Konzentration auf die Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung und Förderung während wohnrechtliche Aspekte ergänzend behandelt werden.

Dennoch können Hinweise auf ein Paradigma der Erhaltung besonders deutlich im Wohnrecht und somit in bewohnten Immobilien erkannt werden, da hier Erhaltungspflichten, Durchsetzungsmöglichkeiten und Mieterschutz zu Erhaltungsmaßnahmen verpflichten und große Eingriffe sowie Bestandsersatzmaßnahmen in verschiedenem Maße entgegenstehen. Die Aufschlüsselung der einzelnen Rechte und Pflichten wird exemplarisch in dem Kapitel der „rechtlichen Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ beschrieben.

Die Konzentration auf die momentane rechtliche Situation und die Eingriffsmöglichkeiten in bestandsfreien Immobilien zeigt die planerische Dimension von Hemmnissen, Anreizen und Eingriffsmöglichkeiten auf. Nach erfolgter fachlicher Bewertung des Bestandsersatzes über dessen externe Effekte im Kapitel „externe Effekte der Handlungsoptionen“ können mögliche Hindernisse aufgedeckt und rechtliche Verankerungspunkte einer Bestandsentwicklung mit dem Instrument des Ersatzneubaus in den „staatlichen Eingriffsmöglichkeiten“ angedeutet werden. Die Ausrichtung der Bebauungsplanung und der Raumplanung im Allgemeinen auf den Erhalt und die Entwicklung des Bestandsgebäudes kann anhand einiger exemplarischer Vorschriften und Paragraphen geprüft werden.

b. Rechtliche Anpassungen

Die Bedeutung der Frage nach den Handlungsoptionen in der Bestandsentwicklung kann einerseits aufgrund der historischen Situation der Bestandsbauten, andererseits anhand der veränderten Zieldefinitionen, Komfortansprüche oder Rahmenbedingungen erklärt werden. Dementsprechend finden sich bereits Ansätze zur Anpassung der rechtlichen Normen. Das Potential des Bestandsersatzes wurde auch im europäischen Parlament erkannt und in Form einer Ermunterung zum Ersatzneubau an die Mitgliedstaaten kommuniziert. (Bendtsen 2010: 15)

Das Europäische Parlament „ermuntert die Mitgliedstaaten, sich dafür einzusetzen, dass bestimmte ineffiziente Gebäude, die nicht zum Kulturerbe gehören, abgerissen und durch Neubauten ersetzt werden, wenn sie weder nachhaltig noch kosteneffizient modernisiert werden können“ (Bendtsen 2010: 15)

Mit Blick auf andere europäische Länder findet sich diese Tendenz in unterschiedlicher Intensität in den nationalen Bestrebungen. Der Umsetzungsweg und die Beweggründe sind jedoch unterschiedlich und werden in dem entsprechenden Kapitel der „internationalen Ersatzneubaumodelle“ erläutert.

Die erste konkrete Anpassung auf nationaler Ebene in Österreich kann 2006 im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz im §23 Abs. 4d WGG beobachtet werden, welcher eine Kalkulation des Ersatzneubaus vorschreibt.

„Die Bauvereinigung ist verpflichtet, in Zweifelsfällen – insbesondere bei einem unwirtschaftlich hohen energetischen Sanierungsbedarf (§ 14a Abs. 2 Z 5) – in einer unternehmensinternen Kalkulation die Kosten einer umfassenden Sanierung den Kosten eines Abbruchs samt den Kosten der Errichtung einer Baulichkeit in räumlicher Nähe (§ 2 Z 1) gegenüber zu stellen.“ (§23 Abs. 4d WGG)

Dieser Paragraph scheint auf ein Paradigma der Erhaltung zu reagieren und gleichzeitig die Möglichkeit eines Ersatzneubaus als Alternative aufzuzeigen. Da keine Anknüpfungspunkte in

anderen Paragraphen oder Konkretisierungen eines Zweifelsfalls oder unternehmensinternen Kalkulation bestehen und keine weiteren Schritte beschrieben werden, hat dieser Paragraph derzeit keine Auswirkung. Im Fachgespräch mit den angeführten Experten konnte der §23 Abs. 4d WGG als Rest einer Initiative identifiziert werden, welche den Ersatzneubau als Handlungsoption etablieren wollte und ihre Vorschläge nicht durchsetzen konnte. Über die geringe Bedeutung dieser Bestimmung schreibt Theodor Österreicher, Verbandsdirektor des Revisionsverbands, dass der Ersatzneubau in diesem Paragraph „im Zuge des Gesetzwerdungsverfahrens [...] praktisch zu einem reinen Konsensmodell“ wurde. (Österreicher 2008: 199)

Eine weitere rechtliche Ausgestaltung, die gegen ein Paradigma der Erhaltung spricht, ist im Förderungsrecht zu finden. Entsprechend des Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetzes (WWFSG) werden laut §36 Abs. 1c nur Förderungen bei Sanierungsmaßnahmen gewährt, wenn „im Hinblick auf den allgemeinen Bauzustand des Gebäudes, seine voraussichtliche Restnutzungsdauer, die mit der Sanierung verbundene Verbesserung der Bausubstanz, die Kosten der Sanierung im Vergleich zu entsprechenden Neubaukosten und die zu erwartende Höhe der Mietzinse im Vergleich zu den ortsüblichen Mietzinsen wirtschaftlich vertretbar erscheint“. (§36 Abs. 1c WWFSG) Die Besonderheit der Totalsanierung, welche den Abriss und Neubau beinhaltet, wird im entsprechenden Kapitel der „staatlichen Eingriffsmöglichkeiten“ näher erläutert.

Die exemplarisch genannten Entwicklungen zeigen die zunehmende Bedeutung des Bestandsersatzes und weisen gleichzeitig die Schwierigkeit der Etablierung einer alternativen Bestandsentwicklungsstrategie auf.

c. Qualität der Bestandsbauten

Während Gründerzeitgebäude in Österreich nicht nur aufgrund ihrer baukulturellen Bedeutung, sondern auch wegen der Qualität und Flexibilität der Bausubstanz ein hohes Ansehen genießen, finden sich in den Kriegs- und Nachkriegsjahren zahlreiche funktional, ästhetisch, strukturell und qualitativ minderwertige Bauten. Geringe Geschoßhöhen, ungenügender Schallschutz, geringe Naturanpassung beispielsweise in Hochwassergebieten, keine feuchtgetrennten Fundamente und ähnliche Eigenschaften führen für Mieter zu Einschränkungen der Lebensqualität, für Vermieter zu erschwerter Vermietbarkeit und für die öffentliche Hand zur Eingriffsnotwendigkeit. (vgl. Brunn 2013: 11)

Gerade in Nachkriegsbauten bis hin zu Bauten der 1970er sind „Attraktivitäts- und Imageverlust sowie Leerstandstendenzen“ feststellbar, welche durch die zunehmende Steigerung des Wohnungsstandards verschärft werden. (Maas et al. 2010: 9) Die Gebäude dieser Bauphase weisen neben baulichen Mängeln häufig eine zentrumsnahe und verkehrsgünstige Lage, sowie zahlreiche mindergenutzte oder unattraktive Freiflächen auf, wodurch von ihnen ein großes städtebauliches Entwicklungspotential ausgeht. (vgl. Maas et al. 2010: 9)

Laut Stefan Horschler zeichnen sich Bauten der 70er Jahre häufig durch „fehlende Proportionalität zu bestehenden städtebaulichen Linien“, „Gestaltungsleitlinien allein aus Funktionalität“, „Grundriss- und Höhenentwicklung i.d.R. nur aus Renditeerwägungen“, „hohe

Energieaufwendung“, „mangelhafter Brand- und Schallschutz“, „nicht mehr zeitgemäße Grundrissgestaltung“ sowie „hohe Mieterfluktuation“ aus. (Horschler 2010: 28)

Parallel dazu werden den Gebäuden der 50er Jahre „unzeitgemäße Grundrisse und ungenügende Energieeffizienz aber gute Lage“ attestiert, während die Bestände der 60er Jahre eine „verbesserungswürdige Energieeffizienz, ungünstige städtebauliche Situation und oftmals soziale Brennpunkte“ aufweisen. (Leuck 2010: 39) Auch Prof. Maas ordnet den 50er und 60er Jahre Bauten „baulich- substanzielle Defizite, Überalterung, Imageverlust“ und den 70er Jahren „soziale Brennpunkte, Leerstandstendenzen“ als Eigenschaften zu. (Maas 2010: 2)

Diese kurze Aufzählung fachlicher Einschätzungen kann keine detaillierte und objektbezogene Bewertung ersetzen, zeigt jedoch eine Tendenz auf, welche in weiterer Folge durch statistische und empirische Belege untermauert werden muss.

d. Energetische Modernisierung und strukturelle Anpassungskosten

Energetische Modernisierung beschreibt eine Investition „um die nicht mehr zeitgemäße energetische Ausstattung eines Gebäudes durch zeitgemäße energiesparende Ausführungen zu ersetzen und zu ergänzen“. (eplushaus.de 2011: online) Hingegen beziehen sich strukturelle Anpassungen auf Grundrisse, Nutzungen oder nicht energetische Aufwertungen. Laut Thomas Niemuth, technischer Bereichsleiter der WBG Nürnberg, sind energetische Modernisierungen und bautechnische Anpassungen an den heutigen Standard „kalkulatorisch zu einem großen Teil ‚additiv‘ zu sehen [...]. Auch sind durch den Gebäudetyp und die Architektur weitere Grenzen gesetzt.“ (Niemuth 2013: 7) Niemuth weist darauf hin, dass im Zuge von energetischen Modernisierungen nur bedingt Veränderungen der strukturellen Bedingungen möglich sind. Im Gegensatz zur Ersparnis von notwendigen Erhaltungsarbeiten bei Durchführung von Verbesserungen addieren sich energetische und strukturelle Anpassungskosten größtenteils.

Bei Kostenkalkulationen und Vergleichen mit Ersatzneubauten wird häufig eine Reduktion der Sanierungskosten auf energetische Modernisierungen durchgeführt, wodurch die bautechnischen Anpassungen ausgeklammert werden. Damit wird jedoch eine Investition bei gleichzeitiger Erhaltung unangepasster Strukturen einem Ersatzneubau mit modernsten Strukturen gegenüber gestellt.

Die Grenze dieser Anschauung ist spätestens bei der Wettbewerbsfähigkeit und der Vermietbarkeit der sanierten Objekte zu beobachten. Die Vermietbarkeit stellt einen zentralen Aspekt der Investitionsentscheidung dar, worauf im Kapitel „Einflussfaktoren und Bedingungen für Eigentümerentscheidungen“ eingegangen wird. Eine rein energetische Gegenüberstellung mag im Hinblick auf die Ökobilanz sinnvoll sein, eine „Anpassung der Wohnungsbestände ist aber zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens“ (Niemuth 2013: 7) und zur Lukrierung anderer externer Effekte, welche in dieser Arbeit in dem Kapitel „externe Effekte der Handlungsoptionen“ bearbeitet werden, von hoher Bedeutung.

e. Bautechnische und strukturelle Anpassungsmöglichkeiten

Der technische Fortschritt erlaubt heute eine Sanierung, welche bis zur Entkernung, einer Aushöhlung eines Gebäudes bei der nur noch die Außenmauern bestehen, gehen kann. Aus technischer Perspektive sind fast alle Schäden, Mängel aber auch Anpassungen an die

Nachfrage möglich. Die ökonomische Bewertung dieser Investitionen und das Auftreten weiterer Sanierungszyklen sprechen jedoch häufig gegen umfassende Anpassungsmaßnahmen. Eine besondere Bedeutung haben dabei die finanziellen Grenzen, welche schlussendlich keine absolut angepasste bautechnische Bestandserneuerung ermöglichen. Ab einem gewissen Aufwand ist eine Investition nicht mehr zielführend und kann, wie beispielsweise im Fall von Grundrissen, Balkonen oder Schalldämmungen an ihre Grenzen stoßen. Aus ökologischer und ökonomischer Perspektive müsste der Mehraufwand der Errichtung durch lange Nutzungsphasen amortisiert werden, welche jedoch häufig nur durch die Sanierung von anderen Gebäudeteilen und durch Folgeinvestitionen erreicht werden können. Je nach Entwicklung des Wohnungsmarkts, der Leerstandssituation und Nachfrageänderung können unzureichende strukturelle Anpassungsmöglichkeiten zu einem wichtigen Argument in der Bestandsentwicklung avancieren.

f. Klimaziele

Mit einem Anteil von 30% am österreichischen Endenergiebedarf (Schweiz: 2004 50%, 2010 40% des Endenergieverbrauchs) (vgl. Ott et al. 2002: V-1, Meier 2011: 5) haben Immobilien neben der sozialpolitischen Bedeutung eine wesentliche Aufgabe bei der Umsetzung von ökologischen Zielsetzungen. (vgl. Meier 2011: 5) Die Wohnungspolitik und das Wohnrecht sind dementsprechend nicht als ausschließlich sozialpolitisches Instrument zu betrachten, sondern müssen auch die Zielsetzungen anderer Politikbereiche mit verfolgen. (vgl. Amann et al 2012: 5)

Welche Auswirkungen eine Einsparung des in Kapitel „Ökobilanz der Handlungsoptionen“ vielfach erwähnten Heizwärmebedarfs verursachen könnte, kann anhand folgender Abbildung 1 erahnt werden. Der Heizenergiebedarf macht rund die Hälfte des gesamten Energiebedarfs im Haushalt aus und birgt bei geringen prozentuellen Reduktionen bereits ein großes absolutes Einsparungspotential.

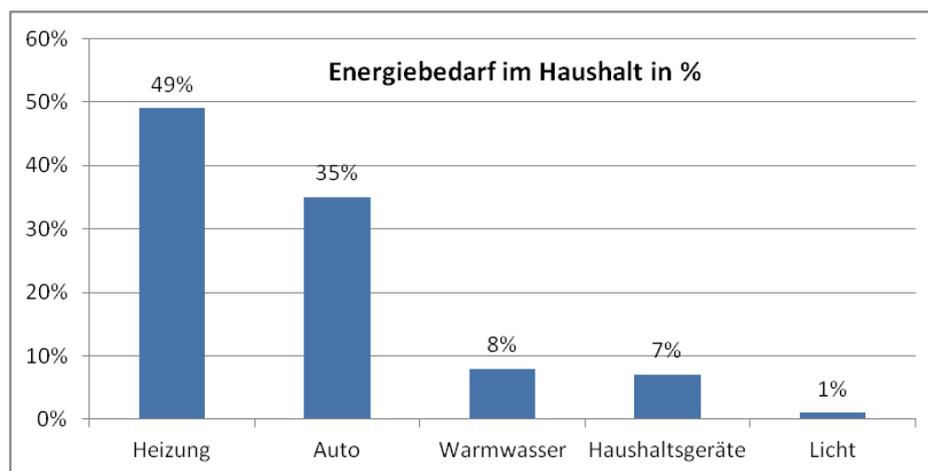


Abbildung 1: Energiebedarf im Haushalt in %
Quelle: Vonbank 2010: 18 nach EVN AG; eigene Darstellung

Die Kyoto-Ziele, welche Emissionsreduktionen und Treibhausgaseinsparungen vorsehen, können von Österreich nur durch Zukauf von Emissionsrechten erreicht werden. (vgl. Meier 2011: 15) Die Klimastrategie des Bundes und der Länder sieht zur Erreichung der Ziele ein Potential im Gebäudesektor, welches durch Maßnahmenvorschläge im Bereich der

„Raumwärme und Kleinverbrauch“ und „Energie und Industrie“ ausgeschöpft werden soll. Diese Entwicklung zeigt deutlich, dass auch aus klimapolitischer Perspektive ein großes Augenmerk auf den Gebäudesektor geworfen werden muss. Bei einer Überarbeitung der Klimastrategie im Jahr 2007 konnten folgende Teilziele definiert werden. Eine Steigerung der Sanierungsrate auf 5%/a, Verschärfung der Neubaustandards, Einführung von Energieausweisen, Steigerung der Energieeffizienz und Forcierung erneuerbarer Energien. (vgl. Meier 2011: 15) Derzeit kann eine Sanierungsrate von 1,2% erhoben werden. (vgl. Torghele 2010: 3)

Die EU 20/20/20 Ziele, mit 20% Treibhausgasreduktion, 20% Steigerung erneuerbarer Energie und 20% Energiebedarfsreduktion, wurden in Österreich in einer „Energiesstrategie“ und einem „Nationalen Aktionsplan“ umgesetzt. Auch in diesen Instrumentarien wird ein Schwerpunkt in dem Gebäudebereich gelegt, welcher durch das hohe Einsparungspotential optimiert werden muss. Das Mittel der Wahl wird dabei in der thermischen Sanierung vor allem der Nachkriegsbauten gesehen. Zur Umsetzung werden sowohl baurechtliche, als auch förderrechtliche und steuerrechtliche Anpassungen angedacht. (vgl. Meier 2011: 16ff) Der Druck zur ökologischen Optimierung sowie die Bereitschaft für rechtliche Eingriffe können somit als gegeben bezeichnet werden. Die Mittelwahl und die Strategie zur Erreichung der Ziele sollte mit Blick auf die europäische Diskussion der Handlungsoptionen und die zunehmende Bedeutung von Ersatzneubautätigkeiten überprüft werden.

g. Wohnstandards

„Angesichts der demografischen Entwicklung unserer Gesellschaft, veränderter Familienstrukturen und anspruchsvollerer Wohnbedürfnisse müssen große Teile des Wohnungsbestands umstrukturiert werden, um den aktuellen und zukünftigen Ansprüchen gerecht zu werden.“ (Maas et al. 2010: 4)

Es kann eine „Tendenz der Verkleinerung der durchschnittlichen Personenanzahl pro Haushalt“ mit kleineren Haushaltstypen in Form von Single- und Seniorenhaushalten festgestellt werden. (Maas et al. 2010: 9) Gleichzeitig steigen der Wohnflächenkonsum pro Einwohner sowie die Haushaltszahl und der „Remanenzeffekt“, welcher den Verbleib der Elterngeneration in familiengerechten Wohnungen nach dem Auszug der Kinder beschreibt, verstärkt diese Entwicklung. (vgl. Maas et al. 2010: 9) Der Bedarf an Wohnraum steigt, während die Verdichtungspotentiale innerhalb von Siedlungsgrenzen aus der Bebauung von Baulücken, Dachgeschoßausbauten und Zubauten bestehen. Eine attraktive Neubebauung innerhalb bebauter Bereiche könnte den Flächenbedarf jedoch in raumplanerisch vertretbare Bahnen lenken. Die fehlende Anpassung an veränderte Anforderungen und die zunehmende Mobilität könnten im schlimmsten Fall sogar das Aussterben von erhaltenen Innenstadtkernen durch nutzerorientierte Bebauung an Stadträndern fördern.

Diese kurze Aufzählung einiger Faktoren macht die Ausgangslage und momentane Entwicklung deutlich. Inwiefern die derzeitigen Instrumentarien diesen Anforderungen gerecht werden und welchen Beitrag eine Erweiterung um den Bestandsersatz leisten könnte, wird in dieser Arbeit thematisiert.

2.3 Praxisszenarien

Die ökonomisch tragbaren Handlungsstrategien können aus Eigentümersicht bei Betrachtung des Gesamtbestands laut Raschper in 50% vollmodernisierbar, 25% teilmodernisierbar und 25% Problembestand mit Abrissüberlegung eingeteilt werden. (vgl. Raschper 2011: 11) Im Bereich des Problembestands kann in der Praxis noch ein Anteil von 10-15% vermietbarer Wohnungen, welche die Investitionsstrategie „Abwohnen“ ermöglichen, und bei den restlichen 10-15% bereits eine abbruchreife mit anschließender Abrisstätigkeit identifiziert werden. Die letzten 10-15% werden laut Raschper somit als Bestandsobjekte am Ende des Lebenszyklus definiert, welche nur noch verwertet werden können. Die einzelnen Strategien werden in Abbildung 2 grafisch dargestellt.

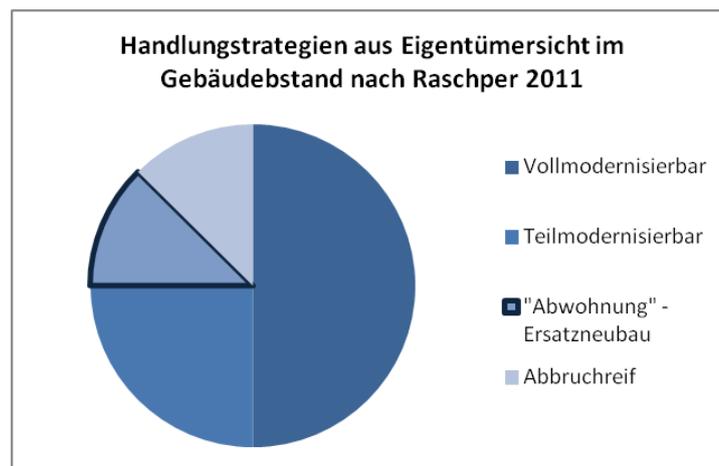


Abbildung 2: Handlungsstrategien aus Eigentümersicht im Gebäudebestand nach Raschper 2011
Quelle: Raschper 2011: 11; eigene Darstellung

Eine Vollmodernisierung ist bei geringem Standortrisiko, ertragsstarken Objekten, zielgruppengerechter Gestaltung und bei einer Restnutzungsdauer von mindestens 30 Jahren angebracht. (vgl. Raschper 2011: 12) Es folgen Investitionen in Verbesserungen und nachfragegerechte Anpassungen, die bis auf einige technische Eingriffe wie Geschoßhöhen, oder Schalldämmung, sehr tief in die Substanz eingreifen können.

Teilmodernisierungen beschränken sich in der Praxis auf Bad, Elektronik und Optik und somit auf die „vom Mieter am meisten geforderten Ausstattungsmerkmale“. Ausstattungsdefizite und der Erhalt von „nachrangigen oder teuren Bauteilen“ müssen dabei den Ansprüchen der Zielgruppe entsprechen und keiner weiteren Investition bedürfen. (Raschper 2011: 13) Diese Strategie beinhaltet neben Instandsetzungsmaßnahmen auch Verbesserungen in geringerem Umfang.

Die Investitionsstrategie der „Abwohnung“ beschränkt sich auf die Instandhaltung und dem „Flicken“ von groben Mängeln. Es bestehen Investitionen in die Instandsetzung wesentlicher Bauteile, nachrangige Bauteile werden vernachlässigt und es erfolgt eine „geringinvestive Wohnungsinstandsetzung“. (Raschper 2011: 14) In Keller, Dachböden, Außenanlagen oder Wohnungsmodernisierungen wird nicht investiert. Diese Strategie ist vor allem in wirtschaftlich schwachen Objekten mit hohen Vermarktungsrisiken und bei prinzipieller Vermietbarkeit zu beobachten. (vgl. Raschper 2011: 14) Auf die österreichische Situation

übertragen, würden hier auch rechtliche Hemmnisse der Verwertung oder Aufwertung hinzukommen, die eine Investition unattraktiv machen.

Ein Abriss erfolgt zwangsweise am Ende der Abwohnungsstrategie, aber auch bei hohen Instandhaltungskosten aufgrund von baulichem Sanierungsbedarf. Bis zum Abriss wird nur eine Verkehrssicherung durchgeführt. Als markante Kennzahl kann laut Norbert Raschper eine nötige Investition von über 1000 €/m², welche eine rentable Wiedervermietbarkeit ermöglichen würde, genannt werden. Bei theoretisch möglicher Vermietung nach der Strategie der „Abwohnung“ können andere Faktoren wie die Marktsituation oder die Renditeerwartungen an einer bestimmten Lage sowie die Nachfrageanpassung für die Option des Ersatzneubaus sprechen. (vgl. Raschper 2011: 15)

Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht muss nicht primär von einer Unbewohnbarkeit ausgegangen werden um dem Abriss und somit einem Neubau den Vorzug zu geben. Mit der Handlungsentscheidung eines Eigentümers sind viele externe Effekte verbunden, welche positiv oder negativ sein können und den gesamtgesellschaftlichen Nutzen beeinflussen.

Ersatzneubau wird in dieser Arbeit als Alternative zur Gesamtsanierung und nicht als Verwertung am Ende eines Lebenszyklus gesehen und stellt sich somit dem Paradigma der Erhaltung in der Wohnungswirtschaft entgegen. In den angeführten Praxiszenarien ist Bestandsersatz in den 10-15%, die eine Abwohnungsstrategie nahelegen oder bei sehr hohen Neubaupotentialen in teilmodernisierbaren Gebäuden anzusiedeln.

2.4 Österreichischer Gebäudebestand

„Die Stadt von morgen ist weitgehend gebaut. Jährlich entsteht nur 1% des vorhandenen Gebäudebestandes neu.“ (Scheuven 2010: 17 nach Hassler, Kohler 1998: 1)

Das angeführte Zitat unterstreicht die Bedeutung des Gebäudebestands. Um Entwicklungen zu erkennen, ihre Dynamik zu verstehen und in weiterer Folge einen Beitrag zur Weiterentwicklung zu leisten, muss die Ausgangsbasis in der Betrachtung des Vorhandenen liegen.

Laut Registerzählung 2011 der Statistik Austria hat es zu diesem Zeitpunkt rund 2,2 Millionen Gebäude und 4,45 Millionen Wohnungen in Österreich gegeben. Das entspricht einer Steigerung von 7% in der Gebäudeanzahl und 15% in der Anzahl der Wohnungen gegenüber 2001. (vgl. Statistik Austria 2014: online)

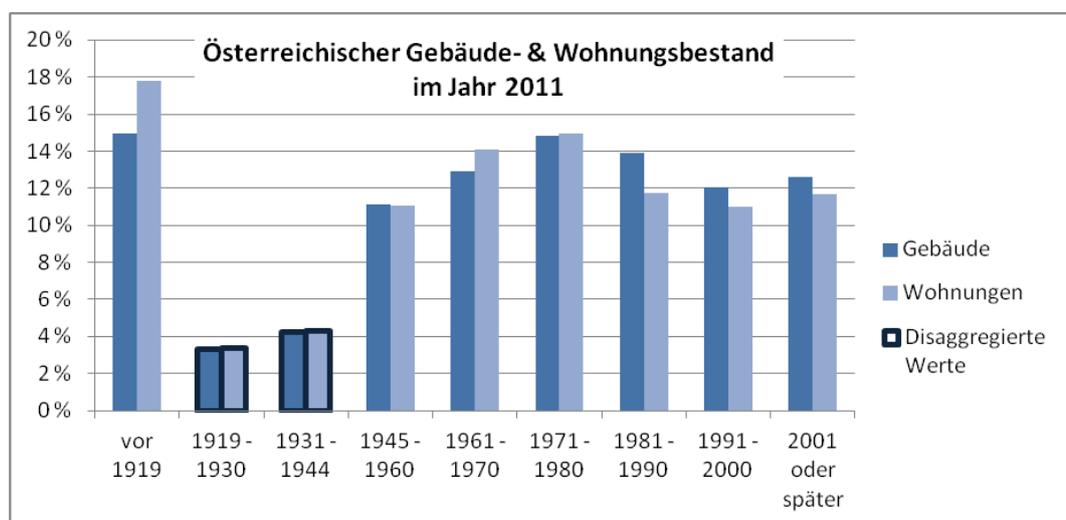


Abbildung 3: Österreichischer Gebäude- und Wohnungsbestand im Jahr 2011 nach Baualterklassen
Quelle: Statistik Austria 2013a: online; eigene Darstellung

In Abbildung 3 können die Bestandsgebäude einzelnen Phasen zugeordnet und der Anteil der Wohnungen dieser Bauphase herausgelesen werden. Der Großteil der Bestandsbauten wurde vor 1919 errichtet, dicht gefolgt von Bauten der 1970er Jahre. Da heute vor allem großvolumige Bauten der Gründerzeit bestehen, ist der Anteil der Wohnungen in Gebäuden dieser Bauphase am höchsten. Insgesamt nahm die Bautätigkeit der Nachkriegszeit bis 1980 zu, um anschließend nach einer rückläufigen Phase in den letzten 10 Jahren erneut leicht zu steigen. Die Kriegsjahre, welche in der Statistik Austria in einem Datensatz von 1919 bis 1944 vorliegen, wurden zur Veranschaulichung anteilig auf vergleichbare Zeitspannen aufgeteilt und zeichnen sich durch sehr geringen Bestand aus. Da diese Grafik nicht die Bautätigkeit sondern das Baualter von Bestandsgebäuden darstellt, kann die geringe Zahl der Kriegsbauten auf eine geringe Bautätigkeit oder auf einen großen Verlust des Bestands dieses Baualters hinweisen. Der Anteil der Wohnungen lässt auf großvolumigen Wohnbau vor 1919 und in den 1960ern schließen und zeigt ab den 1980ern einen Rückgang der Wohnungen pro Gebäude. Dies ist meiner Meinung nach vor allem auf den Verlust von kleinvolumigen Bestandsgebäuden zurückzuführen, welcher sich im Wohnbau mit geringerem Volumen, aufgrund des geringeren

Investitionsvolumens, Sanierungsrate und Konzentration auf Ein- oder Zweifamilienhäuser, schneller vollzieht.

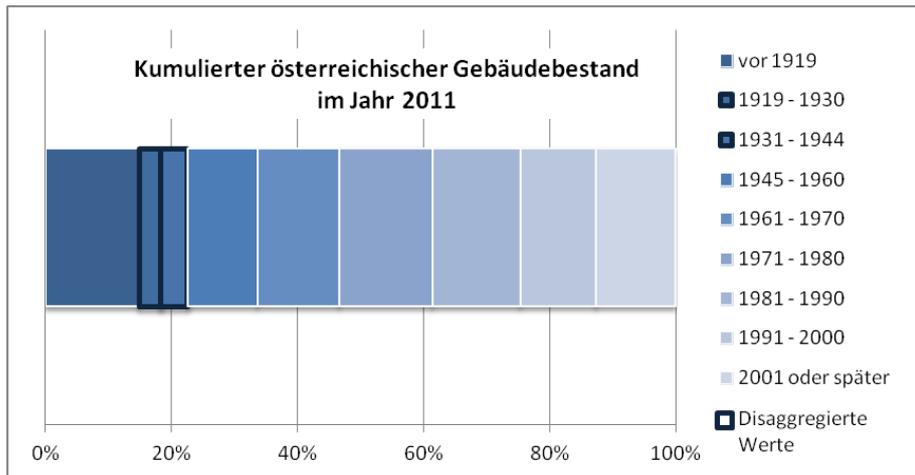


Abbildung 4: Kumulierter österreichischer Gebäudebestand im Jahr 2011 nach Baualterklassen
Quelle: Statistik Austria 2013a: online; eigene Darstellung

Abbildung 4 zeigt die gleichen Daten der Bestandsgebäude in kumulativer Form. Hier kann abgelesen werden, dass rund 80% der Bestandsbauten vor 1990 errichtet wurden und rund 40% in den Jahren zwischen 1945 und 1980. Da in dieser Zeitspanne das Hauptaugenmerk der momentanen Bestandersatzdiskussion liegt und die bereits beschriebene Sanierungsrate gering ist, kann rein anhand der Gebäudezahl von einem hohen Ersatzneubaupotential in Österreich ausgegangen werden.

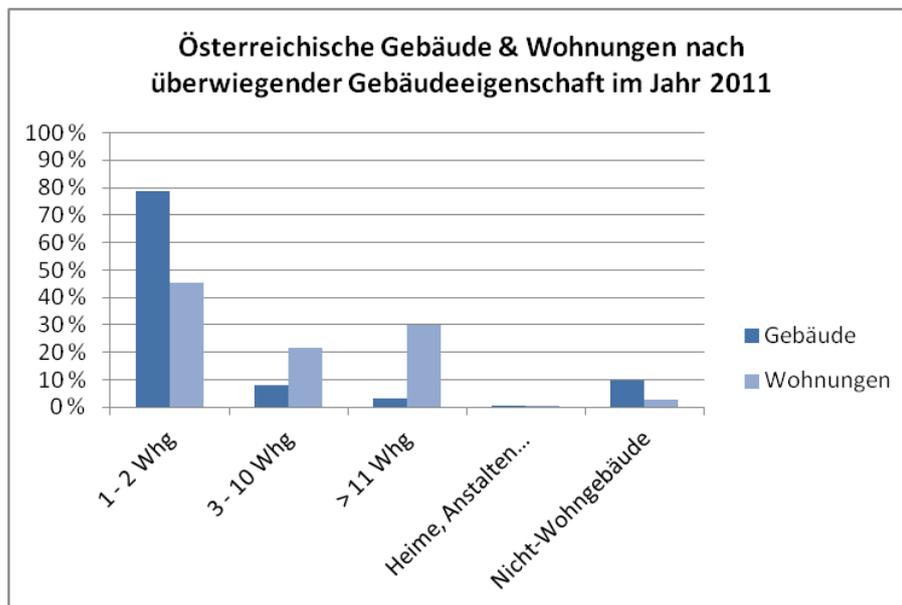


Abbildung 5: Österreichische Gebäude und Wohnungen nach überwiegender Gebäudeeigenschaft im Jahr 2011
Quelle: Statistik Austria 2013b: online; eigene Darstellung

Abbildung 5 befasst sich mit den Gebäudetypen im Bestand. Mit fast 80% stellen Ein- und Zweifamilienhäuser die bei weitem größte Gruppe der Bestandsbauten dar. Die Bedeutung für

die Wohnungswirtschaft kann einerseits aufgrund der Eigentumsverhältnisse, die in vielen Fällen keine Platzierung am Wohnungsmarkt sondern ein selbstgenutztes Eigentum darstellen, und andererseits aufgrund der Anzahl der Wohnungen in diesem Gebäudetyp, relativiert werden. In 80% der Objekte befinden sich nur 40% der Wohnungen, während rund 30% der Wohnungen in Gebäuden mit 11 oder mehr Wohnungen zu finden sind. Trotz des geringen Anteils von etwa 3% am Gebäudebestand weist dieser Gebäudetyp mit mehr als 11 Wohnungen somit eine sehr hohe Bedeutung auf. Die häufige Konzentration bei der Betrachtung von externen Effekten auf diesen Gebäudesektor ist diesem Umstand und seiner Bedeutung für die städtische Entwicklung geschuldet.

Bei Betrachtung der Abbildung 6, welche dieselbe Statistik aus Sicht der Stadt Wien zeigt, wird die Bedeutung der Gebäude mit 3-10 und über 11 Wohnungen deutlich. Trotz der Sonderstellung Wiens kommen diese Anteile wohl näher an städtische Situationen in Österreich heran, als die gesamtösterreichischen Werte. Über 70% der Wohnungen befinden sich in Gebäuden mit mehr als 11 Wohnungen und 15% in Objekten mit 3-10 Wohnungen. Der Einfluss und die Tragweite von Maßnahmen in Mehrfamilienhäusern können nach Betrachtung der statistischen Erhebungen als zentral eingestuft werden.

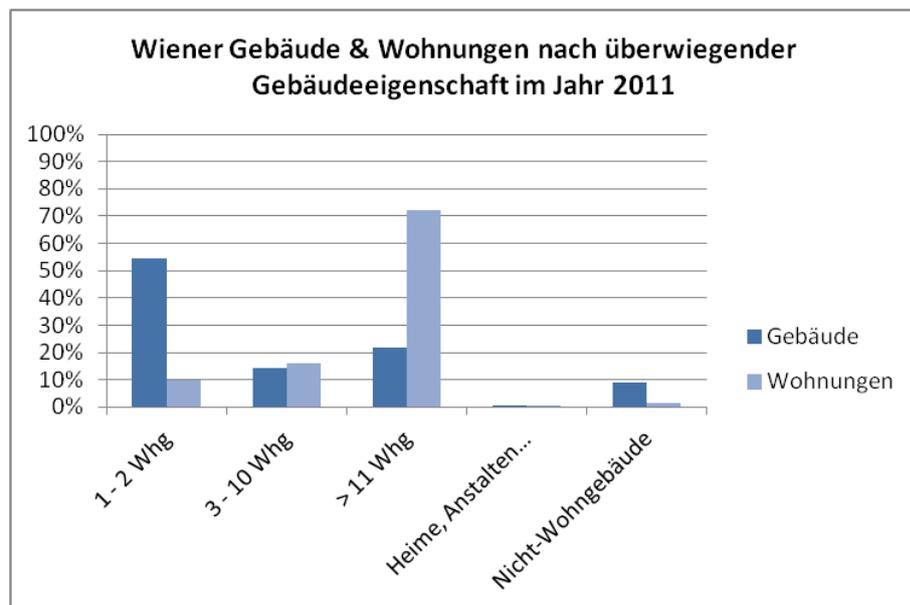


Abbildung 6: Wiener Gebäude und Wohnungen nach überwiegender Gebäudeeigenschaft im Jahr 2011
Statistik Austria 2013b: online; eigene Darstellung

2.4.1 Eigentümerstruktur

	Gesamt (in 1.000)	Eigenheime	Mehrwohnungsbau			Sonstige
			Private Miete	Eigentums- wohnungen	GBV / kommunale Mietwohnungen	
B	113	73 %	4 %	2 %	12 %	9 %
K	239	51 %	10 %	6 %	24 %	9 %
NÖ	669	59 %	8 %	8 %	16 %	9 %
OÖ	586	44 %	12 %	8 %	23 %	13 %
S	225	38 %	17 %	16 %	16 %	13 %
ST	504	47 %	13 %	12 %	18 %	10 %
T	291	40 %	17 %	18 %	14 %	11 %
V	152	48 %	19 %	14 %	11 %	8 %
W	846	7 %	34 %	13 %	43 %	3 %
	3624	39 %	17 %	11 %	24 %	9 %

Anm.: "Sonstige" sind Hauptwohnsitze z.B. mit Verwandten des Hauseigentümers, Dienst- und Naturalwohnungen oder ungeklärte Rechtsverhältnisse.

Tabelle 1: Wohnungsbestandssegmente 2010 (Hauptwohnsitze)
Quelle: Amann et al. 2012: 12 nach Janik 2011; eigene Darstellung

Eigentumswohnungen im mehrgeschoßigen Wohnbau machen laut Tabelle 1 ca. 11% des Wohnungsbestandes in Österreich aus. Im Burgenland kann eine Eigentumsquote von 2% verzeichnet werden, während Tirol mit 18% die höchste Eigentumsquote aufweist und Wien mit 13% nahe dem Durchschnitt liegt. (vgl. Amann et al. 2012: 12)

Die private Mietwohnung hat einen Anteil von rund 17% am Wohnungsbestand. Den höchsten Stellenwert hat sie in Wien mit einem Anteil von 34% während sie im Burgenland mit 4% des Wohnungsbestandes nur eine untergeordnete Rolle spielt.

In der oberen Tabelle 1 wird der soziale Wohnungssektor als gesamtes dargestellt und es findet keine Unterscheidung zwischen gemeinnützigen Bauvereinigungen und kommunalem Wohnbau statt. Insgesamt umfasst dieser Sektor ca. 24% des Wohnungsbestands. Diese Zahl könnte man in ca. 8 % kommunalen Wohnbau, davon 70% in Wien, und 16% gemeinnütziger Sektor aufteilen. In seiner Gesamtheit liegt er etwa 10 Prozentpunkte über dem EU-Durchschnitt. (vgl. Amann et al. 2012: 13f)



Abbildung 7: Rechtsverhältnisse im Österreichischen Wohnungsbestand im Jahr 2011
Quelle: Statistik Austria 2013c: online; eigene Darstellung

Die Differenzierung nach Eigenbenützung, Wohnungseigentum, Hauptmiete und sonstige Rechtsverhältnisse des Jahres 2011 für Gesamtösterreich zeigt in Abbildung 7 ein sehr ähnliches Bild.

Laut einer Erhebung der Statistik Austria im Jahr 2001 teilte sich die Hauptmiete in rund 13,5% befristete und 86,5% unbefristete Hauptmietverträge auf. Dieses Verhältnis lässt eine Schätzung über den Anteil der Mietverhältnisse zu, die über einen unbestimmten Zeitraum anhand bestehender Rechte auf die Handlungsentscheidung Einfluss nehmen können. (vgl. Mahidi 2006: 96) Der Anteil der befristeten Mietverträge ist in 10 Jahren auf 15,8% im Jahr 2011 gestiegen. Inwiefern ein Zusammenhang des Anstiegs mit den Einschränkungen der Handlungsfreiheit gegenüber bestandsfreien Immobilien besteht und welche anderen Faktoren ausschlaggebend waren, geht aus den Studien nicht hervor. (vgl. Janik 2011: 33f)

2.4.2 Verdichtungstendenzen und Potentiale

Ein großes Argument gegen das Paradigma der Erhaltung von Bestandsobjekten geht von der beschränkten strukturellen Anpassungsfähigkeit aus. Neben der nachfrageorientierten Umstrukturierung und der bautechnischen Grenzen finden sich gesamtgesellschaftlich gewünschte Anpassungen wie beispielsweise zu barrierefreiem Wohnraum, ökologischer Optimierung, städtebaulichem Gefüge oder baulicher Verdichtung. Verdichtung als Maßnahme gegen Zersiedlung und als Ausdruck der kompakten Stadt stellt dabei eine zentrale ökologische und ökonomische Strategie dar.

In den letzten Jahren kann ein konstanter Anteil von rund 12% an den jährlich neu errichteten Wohnungen, Wien ausgenommen, auf An-, Auf- und Umbautätigkeiten an bestehenden Gebäuden zurückgeführt werden. (Statistik Austria 2010: online) Diese Zahl spiegelt die Verdichtung im Bestand wider, welche sich nicht auf Baulücken bezieht. Eine Einbeziehung von Wien würde diesen Anteil vermutlich erhöhen.

Somit können derzeit 12% der jährlichen Entwicklung und des Neubaus durch Verdichtung auf bereits bebauten Grundstücken erfolgen. Die rechtlichen, technischen und ökonomischen

Grenzen sind dabei zentrale Elemente. Statik, Erschließungswege, Anschlüsse und ähnliche Herausforderungen, aber auch rechtliche Anforderungen machen einen An-, Auf- oder Zubau oft schwierig und in weiterer Folge für den Eigentümer nicht lukrativ.

Die Diskussion über Ersatzneubauten stellt den Möglichkeiten der Verdichtung im Bestand die Frage nach dem Verdichtungspotential bei Abriss und Neubau gegenüber, welcher eine optimale Ausnutzung der Liegenschaft ohne Rücksicht auf Bestandsgebäude ermöglicht. Das Potential konnte bisher nicht statistisch erfasst werden und würde einen wichtigen Beitrag zur Beantwortung der Frage nach der Förderwürdigkeit von Bestandsersatzmaßnahmen leisten.

Die potentiell erzielbaren Ausnutzungsgradsteigerungen können für den Eigentümer als ökonomischer Gewinn und für die Allgemeinheit als Schritt zu einer nachhaltigen Flächenverwendung verbucht werden und fließen als ein Faktor in den Entscheidungsprozess über die Handlungsoption ein.

2.4.3 Energetische Bewertung

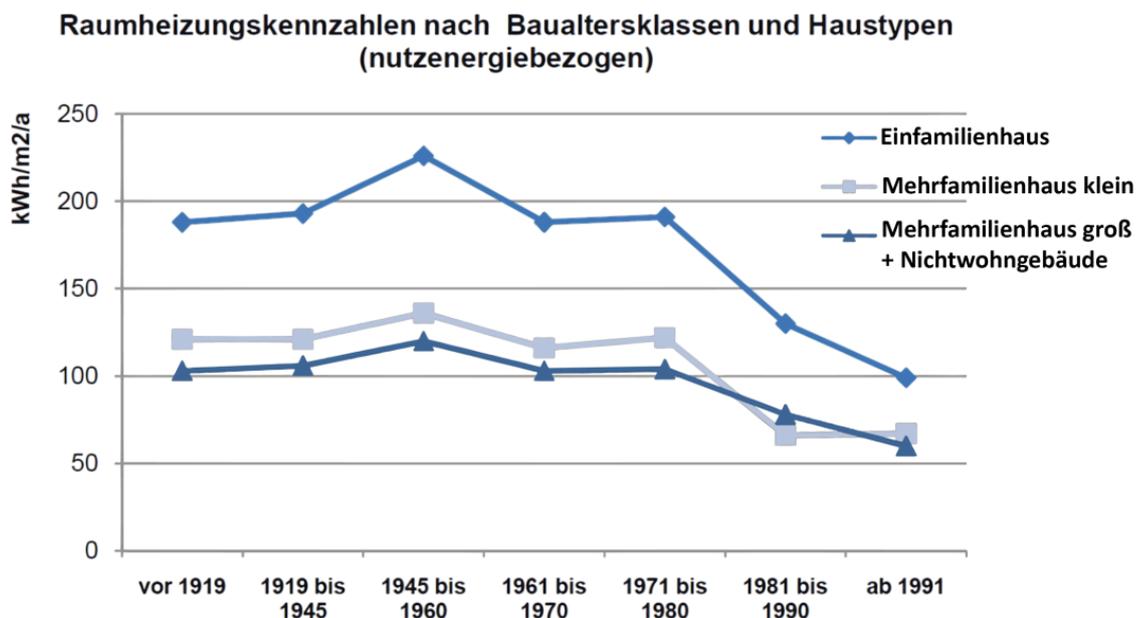


Abbildung 8: Raumheizungskennzahlen nach Baualtersklassen und Haustypen (nutzenergiebezogen)

Quelle: Meier 2011: 8 nach Jungmeier et al. 2006; eigene Darstellung

In Abbildung 8 werden Einfamilienhäuser, kleine Mehrfamilienhäuser, mit weniger als 11 Wohneinheiten, und große Mehrfamilienhäuser inklusive Nichtwohngebäude anhand ihrer Raumheizungskennzahlen nach Baualtersklassen angezeigt. Der relativ parallele Verlauf lässt auf einen geringen Einfluss des Gebäudetyps schließen, wodurch annäherungsweise Verallgemeinerungen nach Baualtersklassen gemacht werden können.

Trotz des statistisch höchsten Energiebedarfs bei Gebäuden der Periode von 1945 bis 1960 wird in der Ersatzneubaudiskussion vor allem auf das Potential in den 1960er bis 70er Jahren hingewiesen. Die Zahl der Bestandsbauten dieser Errichtungsjahre, die Sanierungsrate aber vor

allein andere Faktoren wie Gebäudequalität, Stadtplanung oder strukturelle Gestaltung lassen diese Bauperiode als momentanen Handlungsschwerpunkt hervortreten. (vgl. Meier 2011: 8)

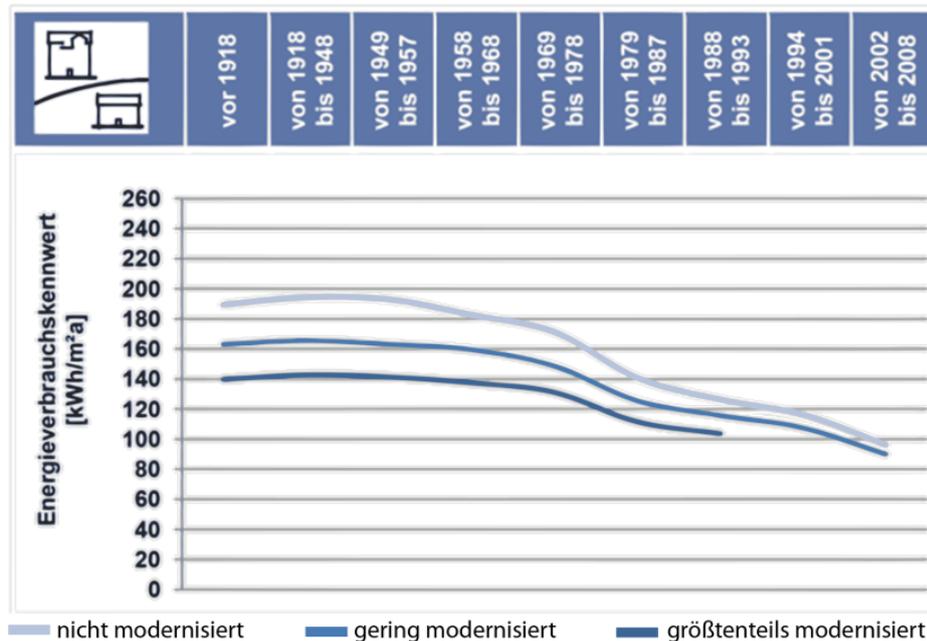


Abbildung 9: Energieverbrauchskenwerte kleiner Mehrfamilienhäuser nach Sanierungszustand und Baualtersklassen

Quelle: Walberg et al. 2011: 55; eigene Darstellung

Abbildung 9 zeigt ein ähnliches Bild anhand deutscher Erhebungen in kleineren Mehrfamilienhäusern, differenziert nach dem Sanierungsstand. Eine Einsparung durch Modernisierungsmaßnahmen von rund 50 kWh/m²/a für Gebäude vor 1918, rund 55 kWh/m²/a im späten Nachkriegsgebäudebestand und etwa 30 kWh/m²/a in Gebäuden der 1980er Jahre kann anhand dieser Grafik abgelesen werden. Die Gründe für die Schwankungen können in der Sanierbarkeit der Bausubstanz, technischen Möglichkeiten zum Sanierungszeitpunkt oder anderen Faktoren liegen. Die Studienautoren sehen in dem zunehmend geringeren Energieeinsparungspotential vor allem die Verbesserung der ursprünglichen Bausubstanz durch die in Deutschland 1976 erlassene Wärmeschutzverordnung. (vgl. Walberg et al. 2011: 55)

Christian Schönbauer, Leiter der Abteilung Ökoenergie bei der E-Control Austria GmbH, ortet rund 40% des Energieeffizienzpotentials von ganz Österreich im Gebäudesektor. (vgl. Meier 2011: 10)

2.4.4 Sanierungsbedarf

Laut einer Studie vom „Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH“ befinden sich in Österreich ca. 2,2 Millionen sanierungsbedürftige Wohnungen womit in etwa 60% des gesamten Wohnungsbestands betroffen wären. (vgl. Amann et al. 2012: 4)

Wie bereits dargestellt wurden rund 80% der Hauptwohnsitzwohnungen vor 1991 errichtet. Im sozialen Wohnungssektor mit gemeinnützigen und kommunalen Bauträgern können rund 75% der Bauten auf ein Baujahr vor 1991 datiert werden. Die damaligen bautechnischen Vorgaben in Verbindung mit den sehr geringen Sanierungsraten von 1% lassen auf den angesprochenen

Sanierungsbedarf von rund 60% des Gesamtwohnungsbestands schließen. Bei der Betrachtung der verschiedenen Sektoren in Tabelle 2 ist vor allem ein Potential im Eigenheimsektor und bei privaten Mietwohnungen erkennbar. Es können 62% der Eigenheime und 71% der privaten Mietwohnungen als unzureichend saniert bezeichnet werden. (vgl. Amann et al. 2012: 14)

	Gesamt	Eigenheime	Mehrwohnungsbau		
			Private Miete	Eigentumswohnungen	GBV / kommunale Mietwohnungen
Bestand	3624	1426	622	402	862
Baujahr vor 1991	2800	1070	550	280	650
Sanierungsrate 1990er	1,0 %	0,8 %	1,2 %	0,7 %	2,0 %
Sanierungsrate 2000er	1,0 %	0,8 %	0,8 %	0,8 %	2,5 %
Unzureichend saniert	2200	890	440	240	340
Anteil unzureichend saniert an Gesamtbestand	61 %	62 %	71 %	60 %	39 %

Tabelle 2: Sanierungsbedarf verschiedener Bestandssegmente 2010

Quelle: Amann et al. 2012: 14 nach Janik 2011; eigene Darstellung

Aufgrund der sehr hohen Sanierungsrate von 2% in den 1990er Jahren, 2,5% in den 2000er Jahren und einer heutigen Steigerung auf rund 3% hat der Anteil an sanierungsbedürftigen Wohnungen im sozialen Wohnungssektor auf 39% abgenommen. (vgl. Amann et al. 2012: 14)

Die enorme energieeffiziente Sanierungsrate von 3% und die Abstimmung von Förderungen im sozialen Wohnungssektor lassen ihn als am besten ausgebauten Wohnungssektor erscheinen. Gesetzliche Bestimmungen wie der Erhaltungs- und Verbesserungsbeitrag, welcher ans Haus gebunden ist und nur für Investitionen verwendet werden darf, und die im WGG verankerte Möglichkeit des Contracting, das die Finanzierung von Modernisierungen durch die Betriebskosteneinsparungen ermöglicht, sind hier wichtige Erfolgselemente. (vgl. Amann et al. 2012: 13)

Die Komplexität der Förderungsmodelle ist neben anderen Motiven ein weiterer Grund für die hohe Förderungslukrierung gewerblicher Bauträger im Vergleich zu privaten Eigentümern. Besonders im gemeinnützigen Bereich können daher überdurchschnittlich hohe Förderungen beansprucht werden. Die Liquidität durch die Zweckgebundenheit der Erhaltungs- und Verbesserungsbeiträge im Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz lässt wiederum eine stärkere Sanierungstätigkeit und damit Abschöpfung von Fördergeldern zu, während im privaten Bereich häufig auf komplizierte und langwierige §18-Verfahren im MRG zur Mieterhöhung zurückgegriffen werden muss. (vgl. Amann et al. 2012: 15)

Die Problematik in privaten Mietwohnungen ist die Überwälzung der Kosten beziehungsweise das „Nutzer-Investor-Dilemma“. Während Erhaltungsarbeiten und in geringem Maße auch Verbesserungsarbeiten vorgeschrieben sind und durchgeführt werden müssen, sind größere Sanierungen und thermische Aufrüstungen nicht verpflichtend. Bei der Durchführung derartiger Verbesserungen kommen auf den Eigentümer hohe Kosten und Risiken zu, welche er nur in sehr geringem Maße weiterverrechnen kann. Besonders im thermischen Bereich kann ohne eine Einsparfinanzierung oder Contracting kein Nutzen aus den geringeren Betriebskosten gezogen werden. (vgl. Amann et al. 2012: 13)

Eigengenutzte Immobilien, welche ausschließlich durch den Eigentümer selbst genutzt werden, weisen aufgrund der häufig älteren Eigentümer, welche keine Schulden aufnehmen und keine weitreichenden Entscheidungen auf dem Rücken ihrer Kinder treffen möchten, einen hohen Sanierungsbedarf auf. Die Strategie des „g'scheiter nix tun, dann passiert nix!“ ist neben finanziellen Bedenken auch den Regelwerken und technischen Anforderungen an Neubauten und Sanierungen geschuldet. (Torghelle 2010: 3)

Ein Handlungsbedarf ist in dem Segment der Eigentumswohnungen ebenfalls aufgrund der geringen Sanierungsrate gegeben. Ungenügende Förderungen aber vor allem die unzureichende Rücklagenbildung, die hohen Abstimmungserfordernisse und die häufige Vermietung stellen die Hauptprobleme in diesem Segment dar. (vgl. Amann et al. 2012: 13)

Im Wohnungseigentumsbereich kommt neben dem bürokratischen Aufwand der Umsetzung auch die schwierige Willensbildung innerhalb der Gemeinschaft hinzu. Laut Wolfgang Amann sind hier weniger die Einsprüche gegen eine Maßnahme und somit die Minderheitsrechte problematisch, sondern vielmehr das Desinteresse beziehungsweise Unverständnis gegenüber diesem komplexen Thema, welches vor allem bei vermietenden Eigentümern zu beobachten ist. Selbst Sanierungsentscheidungen mit einfacher Mehrheit scheitern daher oft an der schwachen Teilnahme an Abstimmungsprozessen. (vgl. Aman et al. 2012: 15)

Als Zeichen, dass auch planerische Grundsätze Sanierungen im Weg stehen können, seien die abweichenden Flächenwidmungen im Bestand in Wien erwähnt. Die Auflockerungsbestrebung in den 1970er Jahren sah den Abriss von Hintertrakten vor und hielt dies im Flächenwidmungsplan fest. Sanierungsförderungen werden nur bei Wiederherstellung des flächenwidmungskonformen Zustands gewährt, womit jedoch eine erhebliche Ertragsminderung verbunden wäre. Die Konsequenz ist häufig die Wahl der Handlungsoption „Erhaltung“ mit geringem Aufwand. (vgl. Amann et al. 2012: 15ff)

Die Notwendigkeit einer Investition aufgrund nicht getätigter Sanierungen in der Vergangenheit kann in vielen Fällen eine Großinvestition, welche nicht nur eine energetische Modernisierung sondern auch eine strukturelle Anpassung mit einbezieht, anstoßen. Die Praxiszenarien zeigen, dass ökonomische Vorteile durch Vollsanierungen bei rund 50% des Bestandes angenommen werden können. In der Realität spielen jedoch weit mehr Faktoren eine Rolle, welche in vielen Fällen zu unrentableren Strategien führen. Aufgrund des bestehenden Risikos, der Marktsituation, rechtlichen Gegebenheiten, Fehleinschätzungen oder der individuellen finanziellen Situation des Eigentümers wird oftmals vor einer Großinvestition zurückgeschreckt. Abbildung 10 zeigt die tatsächlichen Maßnahmen in deutschen Bestandsobjekten. Die Teilmodernisierung wird eindeutig am häufigsten angewandt.

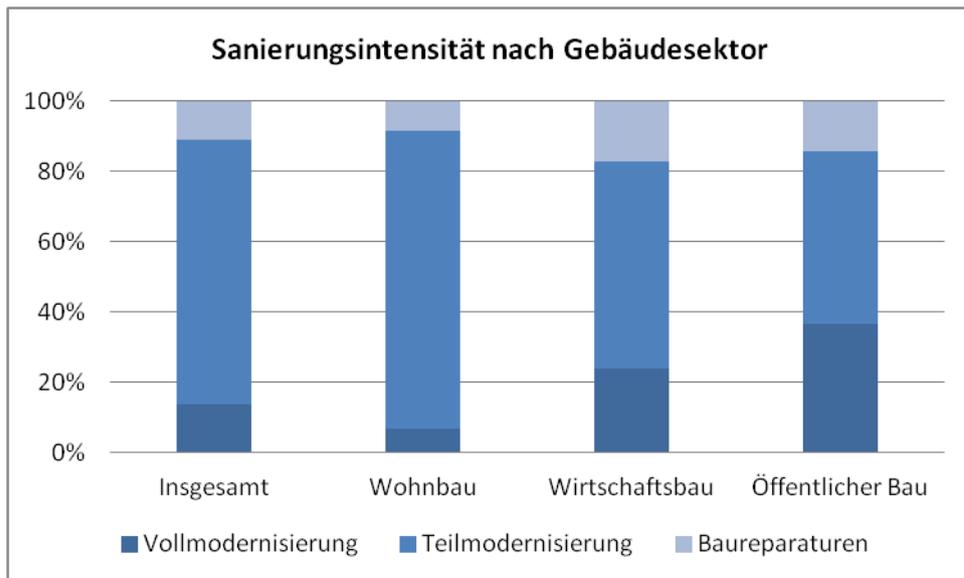


Abbildung 10: Sanierungsintensität nach Gebäudesektor
 Quelle: Voigtländer 2011: 13 nach Heinze GmbH; eigene Darstellung

Ein ähnliches Bild lässt sich auch bei einem Blick auf Österreich vermuten. Es kommt somit zu vielen kleinen Investitionen, die keine großen Effekte erwarten lassen und häufig ohne Einbindung in einen weitsichtigen Gesamtplan erfolgen. Diese Teilsanierungen stellen die bereits angesprochenen versunkenen Kosten dar, welche scheinbar und subjektiv immer weitere Investitionen notwendig machen, um den Wert der getätigten Investitionen nicht zu vernichten. Die Wahl der Handlungsoption kann somit neben zahlreichen genannten Faktoren auch aus irrationalen oder emotionalen Gründen getroffen werden.

3. Handlungsoptionen in Bestandsobjekten

Eine Kategorisierung der Handlungsoptionen kann auf verschiedene Arten erfolgen. Selk behandelt in seiner Studie die in Tabelle 3 angeführten Strategien. (Selk et al. 2007: 5)

1. Vollmodernisierung	2. Teilmodernisierung	3. Bestandserhalt	4. Abriss
Sanierung und Modernisierung des gesamten Gebäudes einschließlich Außenhaut, Ausstattung (Grundriss) und Technik. (= "Neubaustandard")	Modernisierung von Teilbereichen, entweder nur der Außenhaut oder nur des Gebäudeinneren oder Teilen davon.	3.1. Aktiver Erhalt Sanierung und Bestandserhalt. 3.2. Passiver Erhalt Bestandserhalt auf niedrigem Niveau.	Substitution, Marktbereinigung, Neubau, Verdichtung

Tabelle 3: Handlungsoptionen in Bestandsobjekten
Quelle: Selk et al. 2007: 5; eigene Darstellung

Diese Einteilung ermöglicht besonders in statistischen Fragestellungen und bei empirischer Betrachtung ein gutes Bild über eine relativ breite Maßnahmendifferenzierung. Bei theoretischer Betrachtung eines Phänomens, ohne die Notwendigkeit der Einordnung spezifischer Fälle, kann hingegen eine generellere Einteilung ein klareres Bild liefern. Im Folgenden wird daher auf eine Kategorisierung der Handlungsoptionen in Erhaltung, Sanierung und Ersatzneubau beziehungsweise Reconstructing eingegangen.

3.1 Erhaltung

Die Option der Erhaltung oder Instandhaltung beschreibt einerseits die Phase, in welcher keine Sanierungsarbeiten anfallen und andererseits eine Alternative zur Sanierung. Diese Handlungsoption verfolgt die Strategie „die Funktionsfähigkeit der Bauteile zu erhalten“ und setzt damit in der Phase an „bevor ein Schaden entstanden ist“. (Vonbank 2010: 19) Der Erhaltungsbegriff kann jedoch nicht scharf abgegrenzt werden. Kallinger definiert die Erhaltungsaufgabe beispielsweise anhand anderer Merkmale. „Im Prinzip setzt jede Maßnahme der Gebäudeerhaltung voraus, dass eine Anlage oder Einrichtung des Hauses kaputt sein muss.“ (Kallinger 2008: 37) Der in dieser Arbeit angewandte Zugang wird in den folgenden Absätzen erläutert.

Abbildung 11 zeigt die Entwicklung einer Immobilie ohne Instandhaltung, mit Instandhaltung und mit periodischer Instandsetzung. Der Unterschied zwischen Instandhaltung und Instandsetzung ist oft fließend. Kleine Erhaltungsarbeiten können Instandsetzungen zur Folge haben, die sich jedoch nicht wertsteigernd auf das Objekt auswirken. Die „Behebung von Baumängeln und Bauschäden, die durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder durch Dritte entstanden sind“, durch welche der „ursprüngliche Zustand“ wiederhergestellt wird, wird in dieser Arbeit hingegen der Sanierung zugerechnet. (Vonbank 2010: 19)

Eine Differenzierung der Instandhaltungsintensität kann beispielsweise in Form einer ständigen Wartung von Bauteilen oder der Wahrung eines vermietbaren Gesamtzustands erfolgen.

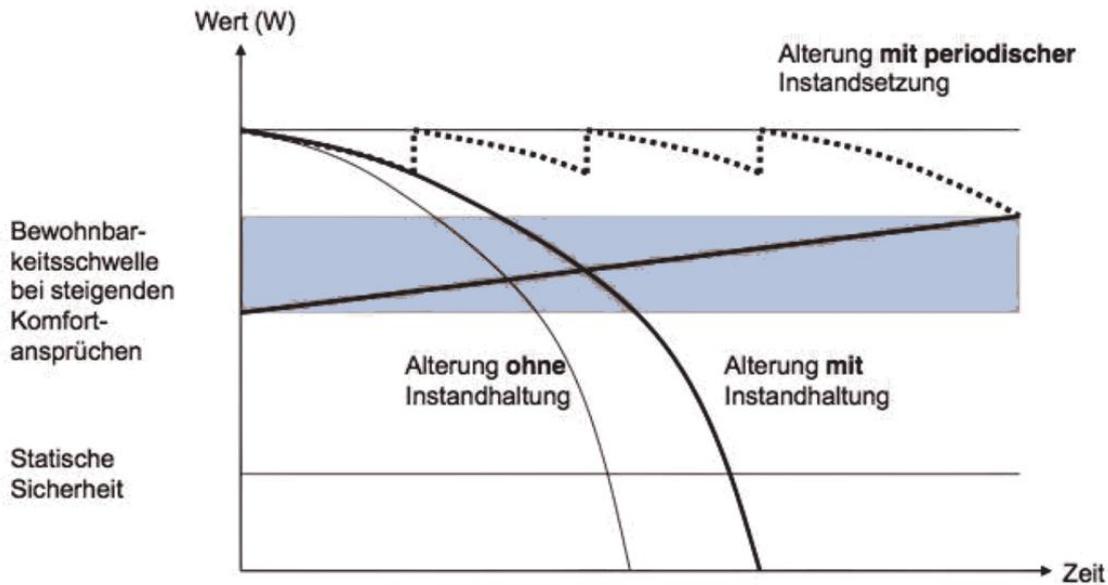


Abbildung 11: Wertentwicklung von Gebäuden bei unterschiedlichen Strategien
 Quelle: Hochrein 2011: 21 nach Weber 2011; eigene Darstellung

Der steigende Komfortanspruch und die Grenze der Bewohnbarkeit in Form der statischen Sicherheit sind in Abbildung 11 nur exemplarisch eingezeichnet und nicht auf der y-Achse quantitativ vermerkt. Hier spielen viele Faktoren, die den Lebenszyklus einer Immobilie beeinflussen, eine Rolle. Die angeführte Instandsetzung ist eindeutig der Sanierung zuzuordnen während die Erhaltungsstrategie mit kleineren Reparaturen zur Instandsetzung eher den Verlauf der „Alterung mit Instandhaltung“ aufweisen und eine zeitliche Verzögerung des Wertverlustes zur Folge haben würde.

Die Unterscheidung in dem Graubereich zwischen Instandsetzung und Instandhaltung ist auch in Bezug auf steuerrechtliche Fragen, die in dieser Arbeit nicht näher erläutert werden, von Bedeutung. Während Instandsetzungen und Herstellungsaufwendungen einkommenssteuerrechtlich abzugsfähig sind, zählen bloße Instandhaltungsaufwendungen nicht zu den begünstigten Investitionen. (vgl. Hüttler et al. 2009: 153) Ertragssteuerrechtlich können beide Maßnahmen abgesetzt werden, es wird jedoch bezüglich des Absetzungszeitpunkts und der –dauer unterschieden. (vgl. Hüttler et al. 2009: 155) Insgesamt stößt das Steuerrecht ein weites Feld an komplexen Eingriffsmöglichkeiten und gegebenen Hindernissen auf, welches bezüglich seiner Wirkung auf Bestandsentwicklungsinstrumentarien untersucht werden müsste.

Der Aufschub einer nötigen Sanierung in Form von Instandsetzungen oder tieferen Eingriffen durch Erhaltungsmaßnahmen kann aufgrund ökonomischen Kalküls, Scheu vor dem Aufwand anderer Optionen, emotionaler Bindungen bei privaten Eigentümern sowie fehlender oder schlechter ökonomischer Bewertungen geschehen. (vgl. Strohm 2010: 45) In jedem Fall kann mit dieser Option keine langfristige Bestandsentwicklung erfolgen und es kommt zwangsläufig zu sehr hohen Erhaltungskosten bei maximal gleichbleibender Qualität oder in den meisten Fällen zu einem Verfall. Die Erhaltung stellt somit eine „passive Variante“ und eine „typische Abwarte-Strategie“ dar. (Bodelschwingh et al. 2012: 10f)

Aus städtebaulicher und raumplanerischer Sicht kann Erhaltung jedoch durchaus zu den vorrangigen Optionen gehören. Laut einem Interview mit einem Vertreter einer gemeinnützigen Bauvereinigung im Rahmen der empirischen Erhebung, wurden sie von einem Bezirksvorsteher in Wien gebeten nicht so viel zu sanieren. Die überwältigten Kosten stellen ein großes Problem für die ärmeren Bevölkerungsgruppen dar und die Aufwertung von günstigem Wohnraum durch Sanierungen macht diesen schwerer zugänglich. Die temporäre Erhöhung des Entgelts nach §18 MRG oder §14 WGG kann für viele Mieter bereits eine große finanzielle Belastung darstellen, welche nicht durch die erzielten Komfortgewinne ausgeglichen wird. In diesem Zusammenhang muss die Subjektförderung, welche die Belastung für schlecht verdienende Personen mindert, erwähnt werden. Unter gewissen Bedingungen werden eben diese Härtefälle abgefangen, wodurch Verdrängungseffekte minimiert werden.

Weiters wird der Trend zur thermischen Sanierung von einigen Experten kritisch gesehen und die tatsächliche Einsparung durch derartige Maßnahmen hinterfragt. Bei keiner beziehungsweise nur sehr langfristiger Rentabilität stehen die ökologischen Ziele den sozialen Zielen einer Vergünstigung der Wohnkosten entgegen. (vgl. Bauer 2013: 7) Abgesehen von der vielfachen Verwendung von Polystyrol zur Dämmung von Häusern und der häufig nur geringen Wirkung aufgrund schlechter Dämmbarkeit eines Bestandsgebäudes können selbst ökologische Betrachtungen zu einem negativen Zeugnis für thermische Sanierungen gelangen und der Erhaltung den Vortritt geben. (vgl. Horch 2013: online)

Erhaltung steht somit nicht nur als vorübergehende „halbe“ Lösung, sondern durchaus als Alternative zu anderen Handlungsoptionen. Die Intensität der Erhaltung spielt dabei eine wichtige Rolle.

3.2 Sanierung

Die Sanierung kann in Form einer beschriebenen Investition in Instandsetzung oder Verbesserung der Substanz und Anhebung der Qualität sowie Modernisierung geschehen.

Der Begriff der Sanierung oder Renovierung ist trotz der weiten Verbreitung unscharf. Neben der Instandhaltung, welche der Erhaltung entspricht, kann zwischen Instandsetzung und Erneuerung unterschieden werden. Die beiden letzteren Begriffe gehören zur Sanierung und beschreiben unterschiedliche Sanierungsgrade. Instandsetzung hat zum Ziel den Wert und die Gebrauchstauglichkeit auf eine gewisse Zeit zu erhalten und durch Anpassungen und Behebung von Schäden wiederherzustellen. Erneuerungen versuchen Nutzungsreserven auszuschöpfen, den Ausbaustandard zu erhöhen und das Objekt auf längere Sicht im Wert zu steigern. (vgl. Schweizerischer Mieterinnen- und Mietverband 2008: 1)

Eine deutsche Studie definiert Sanierung als „teilweise oder vollständige Erneuerung von Bauteilen und anlagentechnischen Einrichtungen sowie die Umgestaltung der räumlichen Aufteilung eines Gebäudes.“ (Maas et al. 2010: 4) Vonbank fügt die Erhöhung des „Gebrauchs- bzw. Nutzwert[s] eines Gebäudes“ zur Definition einer Modernisierung hinzu. (Vonbank 2010: 19)

Sowohl im Vollenwendungsbereich des MRG, als auch bei Anwendung des WGG muss neben der gegebenen Erhaltungspflicht auch einer Verbesserungspflicht nachgegangen werden. (vgl.

§4 MRG) Die Ausgestaltung und Bedeutung dieser Bestimmungen werden in dem Kapitel „rechtliche Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ erläutert.

Der Schwerpunkt der Förderbemühungen verlagert sich von der Neubautätigkeit auf die thermische Sanierung. Diese Entwicklung spiegelt auch die im Kapitel „Historische Entwicklung des Umgangs mit dem Gebäudebestand“ beschriebenen Tendenzen wider. 2009 überstiegen die Förderungszusicherungen für Sanierungen erstmals jene für Neubau, wobei hier ein Verweis auf die unterschiedlichen Projektgrößen gemacht werden muss. (vgl. Amann et al. 2012: 19) Besonders im Sanierungssektor finden sich viele kleinere Maßnahmen, die in dieser Statistik gleichwertig mit einem Wohnbauprojekt aufscheinen.

Natürliche Alterung des Gebäudebestands, Energieeinsparungen, Komfortansprüche und die Abschöpfung von Förderungen sind Triebfedern der Sanierungstätigkeit.

Die Architektin Ursula Schneider konnte die Komfortansprüche differenzieren und damit eine umfassende Bewertungsbasis schaffen. Laut Schneider ist der thermische Komfort durch Oberflächentemperaturen und Strahlungswärme, der hygrische Komfort durch Luftfeuchtigkeit und der optische Komfort durch Tageslicht, Besonnung, Blendfreiheit und Leuchtdichteunterschiede beeinflusst. Weiters führt sie den olfaktorischen Komfort auf Geruchsebene und den auditiven Komfort durch Raumakustik, Nachhall, klangliche Stimmung und ähnliche Faktoren an. Anhand dieser Differenzierung kann eine Gebäudebewertung auf verschiedenen Ebenen erfolgen. (vgl. Schneider 2010: 6)

Die Sanierungszyklen hängen sehr stark vom einzelnen Objekt und der Substanz sowie Umwelteinflüssen ab. Sie sind in hohem Maß von der technischen Nutzungsdauer von Bauteilen abhängig. In der Literatur findet man einen 25 jährigen Zyklus für Teilsanierungen der Küche, Bad, Heizung oder Oberflächen und einen 75 jährigen Zyklus für Gesamterneuerungen mit Eingriffen in die Bausubstanz. Aufgrund der bereits beschriebenen mangelhaften Ausführung von Gebäuden der 50er bis 70er Jahre kann hier von einem 40 bis 50 jährigen Zyklus für Gesamtsanierungen ausgegangen werden. (vgl. Schweizerischer Mieterinnen- und Mietverband 2008: 1ff)

Die Praxis zeigt hingegen, dass Teilsanierungen häufig in viel längeren Zyklen erfolgen und Gesamtsanierungen bei entsprechender Bausubstanz auch bei über 100 jährigen Gebäuden noch nicht getätigt werden müssen. (vgl. Schweizerischer Mieterinnen- und Mietverband 2008: 3) Die Sanierungstätigkeit in einzelnen Wohnobjekten durch die Mieter selbst ist ein weiterer wichtiger Faktor, der bei den Handlungsoptionen beachtet werden muss. Eine Eigeninitiative ohne übergeordneten Plan führt zu unterschiedlichsten Standards und Zuständen einzelner Wohnungen in einem Objekt. Die Handlungswahl muss daher auch diese mieterinduzierten Sanierungstätigkeiten aus technischer aber auch finanzieller Perspektive einbeziehen.

Neben der technischen Lebensdauer, welche den Zustand einzelner Bauteile umfasst, muss auch die wirtschaftliche Lebensdauer beachtet werden. Ein zentrales Element bei der Sanierungstätigkeit ist, neben dem Zustand des Gebäudes, immer die Vermietbarkeit und die angesprochene Zielgruppe. Das beschriebene Szenario der „Abwohnung“ kann zwangsläufig nur in einem unteren Segment angewandt werden und würde trotz Sanierungsbedarfs einen langen statistischen Sanierungszyklus ergeben. Umgekehrt können veränderte Anforderungen

eine Sanierung bei bestehendem Restwert und lange vor einem technischen Sanierungsbedarf verursachen, wenn die Ausrichtung des Wohnungsangebots eine derartige Nachfrageorientierung verlangt.

3.3 Ersatzneubau und Reconstructing

Als dritte Option wird in dieser Arbeit der Ersatzneubau angeführt. Die Frage nach dem Paradigma der Erhaltung soll über die Möglichkeiten des Ersatzneubaus beantwortet werden. In weiterer Folge muss die Sinnhaftigkeit einer Ersatzneubaustrategie anhand der „externen Effekte der Handlungsoptionen“, sowie die „staatlichen Eingriffsmöglichkeiten“ zur Implementierung von neuen Denkansätzen überprüft werden. Vordergründig wird jedoch erst die Frage nach der Definition von Ersatzneubau gestellt.

Einheitliche Definitionen und Abgrenzungen zwischen den Handlungsoptionen sind nicht vorhanden wodurch Legaldefinitionen und die Fachliteratur betrachtet werden müssen.

Eine Abgrenzung zwischen Sanierung und Neubau kann relativ klar anhand einzelner Legaldefinitionen geschehen. Laut §60 Wiener Bauordnung liegt ein Neubau „auch vor, wenn nach Abtragung bestehender Bauwerke die Fundamente oder Kellermauern ganz oder teilweise wieder benützt werden.“ (§60 Abs. 1a BO für Wien)

Ein Ersatzneubau kann somit einen „Abbruch und Wiedererrichtung eines Wohnhauses, dessen Bauzustand eine Sanierung nicht mehr zulässt“ (Wohnbauförderung Vorarlberg 2013: 2) darstellen oder als „[...] Ersatz bestehender Gebäude durch Neubauten als Alternative zu deren Sanierung [...]“ (Amann et al. 2012: 6) dienen. Die Differenz dieser beiden Definitionen liegt in der Abbruchreife des Bestandsgebäudes. Während die Wohnbauförderung Vorarlberg auf die Beseitigung von abbruchreifen Altgebäuden vor dem Neubau eingeht, weist Amann auf die Positionierung des Ersatzneubaus als Alternative zur Sanierung hin. Die letzte Definition entspricht somit dem hier verwendeten Ersatzneubaubegriff, welcher in weiterer Folge ergänzt und für Reconstructing „bei Erhalt der Lebensumstände“ angewandt wird. Die genaue Beschreibung von Reconstructing folgt im nächsten Unterkapitel.

Eine weitere Ersatzneubaudefinition kann aus einer deutschen Studie entnommen werden, welche fünf Kriterien definiert:

1. Abriss eines Bestandsgebäudes
2. Ersatz durch einen Neubau
3. gleicher Standort
4. ähnliche Dimensionierung
5. zeitlicher Zusammenhang

Im Text wird zusätzlich die Beibehaltung des „grundsätzlichen Nutzungscharakters“ als Bedingung angeführt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 1) Obwohl die prinzipielle Sanierbarkeit und die Einschränkung auf Gebäude in der Nutzungsphase nicht in die fünf Ersatzneubaukriterien aufgenommen wurden, beschäftigt sich diese Studie mit dem Ersatzneubau „anstelle von aufwendigen Sanierungsmaßnahmen“. (Bodelschwingh et al. 2012: 1) In derselben Studie werden die Begriffe „Bestandsersatz“ und „Reconstructing“ als Synonym identifiziert und letzteres dem österreichischen Sprachraum zugeordnet. (vgl. Bodelschwingh

et al. 2012: 11) Wie bereits erwähnt, wird in dieser Arbeit jedoch von unterschiedlichen Bedeutungen von Ersatzneubau und Reconstructing ausgegangen.

Die erste Definition aus Vorarlberg zielt auf das Ende der Nutzungsphase und die Verwertung ab während die zweite und dritte Definition Ersatzneubau als Alternative zur Sanierung positioniert und somit bereits in der Nutzungsphase ansiedelt. Nur in Objekten, welche noch vor einer Sanierungsentscheidung stehen, kann von Ersatzneubau als Alternative und nicht als Verwertung gesprochen werden.

Einige wichtige Aspekte in der Ersatzneubaudiskussion beziehen sich auf rechtliche Hindernisse, Ungleichbehandlungen und Lenkungsmechanismen dieser Bestandsentwicklungsoption. Die bereits angedeutete Erhaltungspflicht, Kündigungsschutz und die Neubaulauflagen stehen dem Bestandsersatz direkt oder indirekt entgegen und werden in dem Kapitel „rechtliche Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ näher erläutert.

Da in der bestehenden Rechtslage auch unwirtschaftliche Objekte bei einem einzigen Bestandsnehmer erhalten werden müssen, liegt die Frage nach einem Erhaltungsparadigma nahe. Die Folgen für den Eigentümer und den Gebäudebestand sowie der Verlust von positiven externen Effekten bei Neubebauung lassen Handlungsbedarf erkennen. In einigen Fällen werden rechtliche Grauzonen zur Bestandsfreimachung ausgenutzt, illegale Maßnahmen ergriffen oder der Mieter auf andere Weise zur Vertragsauflösung bewegt. Bei bestehendem Neubaupotential und seriösem Vorgehen muss hingegen auf hohe Zahlungen zur Bestandsfreimachung und Ablöse von Mietrechten zurückgegriffen werden. Rechtliche Durchsetzungsmöglichkeiten bei fehlender Abbruchreife gibt es nämlich keine.

Im Gegensatz zu Erhaltungstendenzen in Österreich finden sich in benachbarten Ländern und in Europa andere Entwicklungen, die volkswirtschaftliche Überlegungen, raumplanerische sowie ökologische Ziele und die Entwicklung des Gebäudebestands mit Einbezug von Ersatzneubaumaßnahmen realisieren. Die genaue Ausgestaltung wird in dem entsprechenden Kapitel der „internationalen Ersatzneubaumodelle“ erläutert. Ein wesentlicher Faktor ist jedenfalls im Mieterschutz zu finden, welcher weit weniger ausgeprägt ist und beispielsweise „Abrisskündigungen“ erlaubt.

Reconstructing

Um die sozialen Folgen der Kündigung, Mieterhöhung oder Veränderung des Lebensumfelds, eines Neubaus zu reduzieren und dieses Modell auch in Österreich als Option zu positionieren, wird in dieser Arbeit das „Reconstructing“ leicht abgewandelt dargestellt. Bei mangelnder Definition wird die Ersatzneubaudefinition von Amann erweitert und um den Aspekt der „Erhaltung der Lebensumstände“ ergänzt.

„Ersatz bestehender Gebäude durch Neubauten als Alternative zu deren Sanierung [...] bei gleichzeitigem Erhalt der Lebensumstände.“ (eigene Anpassung nach Amann et al. 2012: 6)

Eine genaue Definition des „Erhalt der Lebensumstände“ müsste in einer weiteren Studie bearbeitet werden. Im Kern wird durch das Reconstructing ein Mittelweg zwischen Sanierung, mit allenfalls temporären Mietzinserhöhungen nach §18 MRG oder §14 WGG inklusive Erhalt der Lebensumstände, und einem Ersatzneubau in Form einer Kündigung mit etwaigem Vormietrecht unter entsprechenden Neubaukonditionen geschaffen. Erhalt der

Lebensumstände bedeutet für die bisherigen Mieter somit gleiche oder um einen definierten Maximalbetrag erhöhte Miete, Mitsprache in der Bauphase, temporäre Ersatzquartiere in räumlicher Nähe und die Annehmlichkeiten eines Neubaus. Die Mehrkosten müssten durch Neuverträge unter Neubaukonditionen gedeckt werden, welche bei Ausnutzungsgradsteigerungen, Mieterwechsel oder bei gleichbleibender Kubatur durch die Vermietung ehemaliger ungenutzter Quadratmeter abgeschlossen werden.

Reconstructing wird als Alternative zur Sanierung positioniert, welche keine Verdrängungseffekte und Kündigungen nach sich zieht. Primär kann damit auf beschriebene Fälle einer unwirtschaftlichen Erhaltung bei großer Leerstandsproblematik und Neubaupotential eingegangen werden. Das Potential dieser Bestandsersatzmaßnahme ist jedoch weit höher einzuschätzen und umfasst beispielsweise auch die Neuorientierung einer Liegenschaft, Verdichtungsmaßnahmen, Verhinderung von ineffizienten Sanierungen oder Beseitigung von städtebaulichen und strukturellen Mängeln. Diese und weitere Situationen könnten weitgehend sozialverträglich mit einer Duldungspflicht für Reconstructingmaßnahmen und entsprechenden Auflagen geregelt werden. Dieser Ansatz entspricht indirekt auch der Forderung des österreichischen Experten im Immobilienwesen Wolfgang Amann. „Es gilt Wege zu finden, um sicherzustellen, dass die Interessen der Bestandsmieter gewahrt bleiben, gleichzeitig aber ökonomisch und stadtstrukturell im allgemeinen Interesse liegende (gewerbliche) Entwicklungen ermöglicht werden.“ (Amann 2010: 9)

Dieser „österreichische Weg“ des Ersatzneubaus liegt aufgrund bestehender Bestimmungen auch durch die Wohnrechtsnovelle 2006 nahe, in der dem WGG der § 23 4d angefügt wurde. Dieser schreibt vor, in einer „unternehmensinterne Kalkulation die Kosten einer umfassenden Sanierung den Kosten eines Abbruchs samt den Kosten der Errichtung einer Baulichkeit in räumlicher Nähe (§ 2 Z 1) gegenüber zu stellen.“ (§23 Abs.4d WGG) Trotz fehlender Konkretisierung kann mit Blick auf den Mieterschutz und die Tendenz der bestehenden Rechtsprechung nicht von einem Ersatzneubau im Sinne einer Kündigung der Bestandsmieter ausgegangen werden. Ebenso scheint ein Vormietrecht für Bestandsmieter unter Neubaubedingungen als unwahrscheinlich, weshalb dieser Paragraph in dieser Arbeit im Sinne des hier definierten Reconstructing ausgelegt wird.

Da das WGG nur im gemeinnützigen Wohnungswesen Anwendung findet, keine genauen Angaben zur Ausgestaltung des „Zweifelfalls“ und der „unternehmensinternen Kalkulation“ vorhanden sind und sich an keiner anderen Stelle Anhaltspunkte und Verweise finden, kann dieser Vorstoß im Jahr 2006 nur als erster Schritt bewertet werden und nicht als Anstoß für eine Bestandsersatzoffensive. In Gesprächen mit Experten, welche teilweise an der Novellierung beteiligt waren, wurde diese Einschätzung geteilt.

Die konkrete rechtliche Ausgestaltung und die ökonomische Bedeutung von Reconstructing auf Objektebene muss in einer weiteren Forschungsarbeit diskutiert werden. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung wird jedoch in dieser Arbeit parallel zu den anderen Handlungsoptionen bearbeitet.

In dieser Arbeit sollen die Handlungsoptionen daher nicht aus der Perspektive des Unternehmens oder der einzelnen Immobilie beleuchtet, sondern anhand ihrer Bedeutung für den Städtebau und den Zielerreichungsgrad für raumplanerische und gesellschaftliche Ziele

bewertet werden. Die Umsetzbarkeit in Form einer juristischen und ökonomischen Anpassung rückt daher hinter die Frage ob ein Paradigmenwechsel gesamtgesellschaftlich erwünscht wäre. Die wichtigsten Anhaltspunkte sollen nach dem historischen Rückblick in den Kapiteln „Einflussfaktoren und Bedingungen für Eigentümerentscheidungen“ und „externe Effekte der Handlungsoptionen“ erläutert werden.

4. Historische Entwicklung des Umgangs mit dem Gebäudebestand

Der Umgang mit Bestandsobjekten war immer durch technische, ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen geprägt. Hierzu stoßen die soziale Dimension und die Frage nach der Wertschätzung und der Einstellung zu der Bestandsentwicklungsaufgabe.

Da sich der Umgang mit dem Gebäudebestand regional unterschiedlich entwickelt hat und vor allem die Agglomerationen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sind, wird in diesem kurzen Rückblick neben der österreichischen Situation vorrangig auf die Stadt Wien eingegangen.

4.1 Städtewachstum und Wohnungsstandards im 19. Jahrhundert

Die Bedeutung der technischen und ökonomischen Situation stellte sich vor allem im 19. Jahrhundert als zentral heraus. Die rechtlichen Bauvorschriften beschränkten sich auf Brandschutz und Abgabebestimmungen und setzten keine Maßstäbe für die Qualität und die Ausgestaltung der Objekte sowie den Mieterschutz. Das ABGB trat 1812 in Kraft, war mit den §§1090 – 1121 die Quelle der einschlägig relevanten Rechtsprechung und wurde durch Erlässe und Anordnungen ergänzt. Die ersten Mieterschutzverordnungen wurden 1917 erlassen, welche unter anderem Mietpreissteigerungen reglementierten und einen Kündigungsschutz einführten. (vgl. aeiou.at 2014: online)

Die rechtliche Einflussnahme war im 19. Jahrhundert somit relativ gering und die historische Entwicklung des Städtewachstums und der „Zunahme der Arbeiter als Mieter“ erzeugten gleichzeitig einen Nachfrageüberhang und eine Wohnungsnot. (aeiou.at 2014: online) Von 1804 bis 1918 konnte ein Anstieg der Einwohnerzahl in Wien von 440.000 auf über 2 Millionen beobachtet werden, wobei die Wohnraumversorgung neben dem Infrastrukturausbau als besonders problematisch empfunden wurde. (vgl. Eigner et al. 1999: 3) Der freie Wohnungsmarkt wurde durch wohnungssuchende Industriearbeiter angefacht und es entstand ein „spekulativer Bau von Miethäusern“, die rein zur Investition von Kapital und der Vermietung dienen sollten. (Eigner et al. 1999: 4) Der Kapitalbedarf war sehr hoch und die Baukosten ließen nur ein gewisses Maß an Bautätigkeit zu, während der Profit bei wirtschaftlicher Konjunktur mit Anleihen und Aktien vielversprechender war. (vgl. Eigner et al. 1999: 4) Diese Situation ließ jeden potentiellen Wohnraum als attraktiv erscheinen und verursachte eine Erhaltung auf niedrigstem Niveau und Neubau zur Erweiterung des Wohnungsangebots. Eine Attraktivierung oder Erneuerung hing somit nicht von rechtlichen, sondern von ökonomischen Rahmenbedingungen ab und entsprach der potentiellen Mietpreissteigerung. Die Durchsetzung von Hygiene und Qualitätsmerkmalen blieb ökonomischen Zielen und weniger rechtlichen Vorgaben überlassen. Abriss im Sinne einer Wertvernichtung und der anschließende Neubau war daher vor allem bei großer Steigerung der möglichen Mietzinseinnahmen durch Verbesserung des Angebots und durch höhere Ausnutzungen der Liegenschaft eine Handlungsoption. (vgl. Eigner et al. 1999: 4)

Die geringen Anforderungen an den Wohnstandard bei gleichzeitig großer Wohnungsnot machten die Gedanken einer Bestandsentwicklung vor allem von ökonomischen Potentialen abhängig. Es kann nicht von einem Paradigma der Erhaltung und Sanierung gesprochen

werden, da notgedrungen jeder Wohnraum profitabel war und der Schwerpunkt auf Neubau gelegt werden musste. Die Entwicklung des Gebäudebestands folgte daher keiner übergeordneten Idee.

4.2 Welt-, Zwischen- und Nachkriegsjahre

Im ersten und zweiten Weltkrieg kann von einer geringen Priorität der Bestandsentwicklung ausgegangen werden. Die Kriegsphasen zeichneten sich durch starke Vernachlässigung des Gebäudebestands aus. Überlegungen zur Bestandsentwicklung wurden durch dringlichere Probleme überschattet.

In der Zwischenkriegszeit wurde der Wohnungsbau in Wien zu einem „wichtigen Bestandteil einer gesellschaftspolitischen Konzeption“. (Eigner et al. 1999: 8) Gleichzeitig machten der Mieterschutz mit begrenzten Mieten von 1917 und die Bekräftigung im Mietengesetz 1922 die Investition in den Gebäudebestand wenig lukrativ. (vgl. Eigner et al. 1999: 9) Die Bautätigkeit wurde vor allem in Wien in zunehmendem Maße von gemeinnützigen und öffentlichen Bauträgern übernommen. Noch heute zeugen zahlreiche Gemeindebauten von der damaligen Bautätigkeit. Die Qualitätsstandards, die dabei verfolgt wurden, setzten international Maßstäbe.

Nach dem Anschluss Österreichs an Deutschland und während des zweiten Weltkriegs wurden große wohnungspolitische Pläne gemacht, welche nicht einmal ansatzweise verwirklicht wurden und ab „1942 kam der Wohnbau völlig zum Erliegen.“ (Eigner et al. 1999: 15)

Die Nachkriegszeit wurde durch den raschen Wiederaufbau und die entsprechende Neubautätigkeit beherrscht, welche vor allem in der ersten Phase minderwertige Bauten hervorbrachte. Vielfach wurde der Bauschutt als Neubaumaterial verwendet. (vgl. Eigner et al. 1999: 16f) Die meisten Bauten der 1950er Jahre konnten weder an den „gestalterischen noch funktionalen Standard der Zwischenkriegszeit“ anknüpfen. (Eigner et al. 1999: 17f) Qualitätskriterien wurden vernachlässigt, Wohnungsgrößen verkleinert und bereits errungene Standards umgestoßen. (vgl. Eigner et al. 1999: 18)

Die Frage nach dem Umgang mit Bestandsobjekten war auch in der Periode der Nachkriegszeit untergeordnet. In irgendeiner Weise bewohnbare Unterkünfte wurden genutzt um für arme Bevölkerungsschichten Wohnraum anzubieten und die Wohnungsnot rückte eine Entwicklung des Bestands hinter die Neubautätigkeit. Die geringen Erträge in Folge gesetzlicher Bestimmungen ließen eine umfangreiche Sanierungstätigkeit nicht zu. Gleichzeitig erreichten in dieser Zeit die Gebäude der Gründerzeit und des 19. Jahrhunderts ein sanierungsbedürftiges Alter und die langen Phasen, in denen nur in Notfällen in Sanierung investiert wurden, zeigten sich in einem desolaten Gebäudebestand.

4.3 Industrieller Montagebau und Wohnungsstandards ab den 1960er Jahren

In der jüngeren Geschichte ist daher vor allem die Entwicklung des Umgangs mit Bestandsobjekten seit der 1960er Jahre bedeutend. Wie in allen Epochen können keine allgemein gültigen Vorgehensweisen, welche auf jedes Einzelobjekt zutreffen, definiert

werden. Es finden sich jedoch vorherrschende Ideologien, welche sich in dem großen Maßstab der kommunalen Wohnungspolitik widerspiegeln.

In den 60er Jahren wurden in Wien große Stadterweiterungsgebiete vor allem in Favoriten, Floridsdorf, Donaustadt und Liesing mit der Schaffung neuer Wohnviertel vorangetrieben. Die Bauleistung erreichte, unterstützt durch das Aufkommen des industriellen Montagebaus, zu dieser Zeit ihren Höhepunkt. (vgl. Eigner et al. 1999: 19f) Trabantsiedlungen oder Schlafstädte spiegelten das funktionale Konzept einer Trennung von verschiedenen Lebensbereichen wider. Der Ausbau der technischen Infrastruktur insbesondere des Schnellbahn- und U-Bahn-Netzes, Energie- und Wasserversorgung sowie des übergeordneten Straßennetzes rückten ins Zentrum der Stadtplanung. (vgl. Eigner et al. 1999: 2)

Die Bauten der 60er Jahre waren noch stark durch Wohnungsmangel bei gleichzeitigem Aufschwung der Wirtschaft geprägt. Der größte Materialmangel war überwunden und Amerika diente als Vorbild für die Architektur. Es konnten erstmals wieder größere Wohnungsgrundrisse realisiert werden und die günstigen Heizkosten machten eine besondere Berücksichtigung der Wärmedämmung überflüssig. (vgl. Haas-Arndt 2011: online) Der Bestand wurde in Form von „umfassenden Flächensanierungen“ entwickelt, welche einer großflächigen Abriss und Neubautätigkeit gleich kamen. (vgl. Eigner et al. 1999: 25) Die Gründe für derartige Maßnahmen waren vor allem in der Unbewohnbarkeit der Bestandsbauten oder dem zunehmenden Flächenbedarf zu finden. Inwiefern sich diese Flächensanierungen von dem vorgestellten Ersatzneubau unterscheiden, wird in dem Kapitel „Abgrenzung des Ersatzneubaukonzepts zur Assanierung“ erläutert.

Anfang der 70er Jahre erfolgte ein Umdenken. Nach der Deckung des quantitativen Wohnungsbedarfs herrschte ein qualitativer Mangel „als Folge einer Überalterung der Wohnungen und unzureichender Wohnungsgrößen.“ Neben der „gestiegenen Ansprüche an das Wohnen“ in Bezug auf Qualität, Ausstattung, Grundrisse und Größe wuchs auch die Bedeutung des „städtebaulichen Gefüges“ und der „architektonischen Qualität“ (Eigner et al. 1999: 21) Diese manifestierten sich in den „Leitlinien für die Stadtentwicklung“ und 1976 in einem Stadtentwicklungsplan für Wien. (vgl. Eigner et al. 1999: 21) Schrumpfende Einwohnerzahlen Ende der 1980er Jahre reduzierten zusätzlich die Neubautätigkeit. (vgl. Eigner et al. 1999: 24)

Gleichzeitig fanden sich zahlreiche Quartiere mit sehr schlechter Bausubstanz und unzeitgemäßer Ausgestaltung, welche in zunehmendem Maße auch aus gesundheitlichen Aspekten Probleme darstellten. Die Sanierung alter Bausubstanz hatte in den Jahren des Aufbaus, des Bevölkerungswachstums und des wohnungspolitischen Wandels eine sehr nachrangige Rolle gespielt. Dieser Umstand wurde in den 1960ern in Wien in 300.000 Substandardwohnungen und in Wohnverhältnissen deutlich, in denen ein Drittel der Bevölkerung ohne Bad und WC im Wohnungsverband auskommen musste. Vor allem die unsanierten Gründerzeitgebäude stellten eine ungesunde, dunkle und feuchte Wohnumgebung dar und waren in den Augen der Bevölkerung und Politik als bauliches Erbe eine Bürde. (vgl. gbstern.at o.J.: online)

Hinzu kam die dichte Verbauung, welche bis zu 85% der Parzelle ausmachte. Gewerbebetriebe oder Parkplätze im Innenhof sorgten zusätzlich für Emissionen und Grünflächenmangel. Der unsanierte Gründerzeitbau konnte auch bezüglich seiner technischen und sanitären

Ausstattung nicht mit dem Komfort und dem Lebensstandard eines modernen Gebäudes mithalten. (vgl. gbstern.at o.J.: online)

„Die jahrzehntelange Konzentration der Gemeindepolitik auf die Errichtung von Neubauten am Stadtrand hatte nahezu zwangsläufig eine Vernachlässigung des Wiener Althausbestandes zur Folge gehabt. Die Mietpreis- und Baupolitik bremste gleichzeitig auch alle privaten Initiativen zur Erneuerung der alten Bausubstanz.“ (Eigner et al. 1999: 25)

Der Stadterneuerungsgedanke gewann erst ab Mitte der 1960er Jahre, nach der Beseitigung der größten Wohnungsnot, an Bedeutung. 54 Prozent der Wiener Wohnungen im Jahr 1971 wurden vor 1919 errichtet und aufgrund obenstehender Umstände nur marginal saniert.

Stadterneuerung bezeichnete damals jedoch nicht die Erhaltung oder Sanierung, sondern den Abriss und Neubau. Selten kam es zu Wohnungsverbesserungen oder Dachgeschoßausbauten. (vgl. Eigner et al. 1999: 25) Es wurde somit weniger eine Bestandsentwicklung, sondern vielmehr eine Innenentwicklung, welche eine Entwicklung innerhalb der Siedlungsgrenzen beschreibt, auf bebauten Liegenschaften vorangetrieben.

Als Folge wurden ab Mitte der 60er Jahre ganze Häuserblöcke abgerissen und durch Neubauten ersetzt. Dieses Vorgehen stieß vor allem unter Studenten und Architekten auf Widerstand, welche schlussendlich den Abriss der Bebauungen am Spittelberg verhinderten. Das Gros der Bevölkerung sah in der radikalen Abbruchlösung jedoch die einzige Möglichkeit und beugte sich den Planungen auf Gemeindeebene. (vgl. gbstern.at o.J.: online)

4.4 Stadterneuerungsgesetz 1974 („Assanierungsgesetz“)

Diese Ausgangslage zusammen mit der Entwicklung in anderen Ländern führte zu der Erlassung des Stadterneuerungsgesetzes im Jahr 1974. Eine Behebung dieser Missstände durch Sanierung schien weder aus finanziell - technischer noch sozialer Sicht als wünschenswert, wodurch die radikale Lösung der Assanierung angestrebt wurde. (vgl. gbstern.at o.J.: online)

Assanierung beschreibt die „Verbesserung der Bebauung von Liegenschaften aus hygienischen, sozialen, technischen oder verkehrsbedingten Gründen“, (Duden 2013a: online; Stichwort Assanierung) welche durch Abriss der alten Strukturen und kompletten Neubau erreicht wird.

In Österreich ist es somit seit dem Jahr 1974 möglich, dass auf Antrag der Gemeinde oder der Mehrheit der Eigentümer und durch Verordnung der Landesregierung ganze Gemeindegebiete oder Teile davon zu Assanierungsgebieten erklärt werden können. Dabei wird geprüft, ob gewisse Kriterien erfüllt sind und das Ausmaß der städtebaulichen Missstände eine derartige Maßnahme rechtfertigt. Die Kriterien sind vielfältig und beinhalten beispielsweise, dass mindestens die Hälfte der Wohnungen Substandardwohnungen sind, gesundheitsschädliche oder sicherheitsgefährdende Wohnverhältnisse vorliegen, die Belichtung und Belüftung, das Ausmaß an Emissionen und ähnliche Beurteilungskriterien. (vgl. §6 Stadterneuerungsgesetz) Einzelne Gebäude können laut §7 Stadterneuerungsgesetz im Assanierungsgebiet von den Maßnahmen ausgenommen werden wenn sie öffentlichen Zwecken dienen, keiner Assanierung bedürfen oder nach dem 1.7.1948 die behördliche Baubewilligung erhalten haben. Bei bestehenden Voraussetzungen des §6, welche bereits angeführt wurden, können laut §1 Abs. 2 Stadterneuerungsgesetz umgekehrt aber auch Maßnahmen auf Liegenschaften außerhalb der Assanierungsgebiete durchgesetzt werden.

Der Vollzug dieser Verordnung kann bei Widerständen bis zur Enteignung erfolgen. Weiters gibt es gravierende Einschränkung bezüglich der Verfügungsrechte in Assanierungsgebieten, welche unter anderem Einschränkungen beim Verkauf der Liegenschaft mit sich bringen. Eigentümer müssen die Liegenschaft erst zu dem von der Gemeinde bestimmten Preis der Gemeinde selbst anbieten und können, falls diese es nicht erwerben will, nur mit Bewilligung und mit einem von der Gemeinde bestimmten Preis an Dritte anbieten. Diese Maßnahmen sollten der Grundstücksspekulation entgegenwirken. (vgl. Kary 2012: online)

Die Vorgehensweise wurde dem internationalen Vorbild nachempfunden. 1970 kam es am Wassertorplatz in Berlin Kreuzberg zu den ersten „Sanierungen“ mit Abrissen und Plattenneubau im großen Stil. (vgl. Kramer 2014: online) Die Folgen dieser Vorgangsweise sind heute noch deutlich spürbar. Die sanierten Quartiere zählen zu städtebaulichen und sozialen Problemfällen. In Deutschland wurden sogenannte „Flächensanierungen“ seit den 60er Jahren durchgeführt und riesige Zwangsumsiedlungsaktionen in Neubauten gestartet. Eine Verdrängung erfolgte auch durch die Anpassung des Mietniveaus sowohl in den Ersatzwohnungen, als auch in den Neubauten. (vgl. Meisel 2014: 23)

Diese Effekte lösten Ende der 70er Jahre eine Protestwelle mit Hausbesetzungen und Bürgerinitiativen aus. (vgl. Meisel 2014: 27)

4.5 Entwicklung zur sanften Stadterneuerung

Noch vor der Ausweisung des ersten formellen Assanierungsgebiets in Ottakring konnte ein kleines Modellprojekt von Studenten ein Umdenken im öffentlichen Bewusstsein anstoßen. Das im Jahr 1974 als Planspiel gedachte Projekt „Planquadrat“ beschäftigte sich mit einem desolaten Gründerzeitblock, für den bereits Planungen zum Abriss bestanden haben. Anhand von Bürgerbeteiligungsprozessen, partizipativer Planung und nicht zuletzt durch die Mithilfe einer ORF-Sendereihe mit dem Titel „Probleme der Großstadt“ konnte eine breite Öffentlichkeit erreicht werden. Durch finanzielle Unterstützungen wurde in dem Altbau eine Modellwohnung errichtet, welche in der Folge von hunderten Menschen aus ganz Wien besichtigt wurde und erstmals die Möglichkeit und Sinnhaftigkeit einer Sanierung in die Köpfe der Menschen brachte. Diese Erfolge und das geweckte Interesse der Bevölkerung führten zu einem partizipativen Prozess in dem Assanierungsgebiet in Ottakring, welcher schlussendlich in einer Erklärung der Bezirksvertretung mündete. Diese Erklärung kann als ein wichtiger Schritt zur sanften Stadterneuerung bezeichnet werden, da erstmals von der Einbindung der Bevölkerung, Prozessgestaltung, Entschleunigung und weiteren Grundpfeilern gesprochen wurde. In diesem Assanierungsgebiet wurde auch die erste Gebietsbetreuung etabliert und durch den damaligen Bürgermeister Leopold Gratz die Bezeichnung des „Großprojekts der kleinen Schritte“ für die sanfte Stadterneuerung geprägt. (vgl. gbstern.at o.J.: online)

Auch in Deutschland setzte in den 1970er Jahren ein Umdenkungsprozess ein, welcher das Paradigma „überholtes Altes sei großflächig durch überlegenes Neues zu ersetzen“ anzweifelte. (Meisel 2014: 23) Parallel zur Entwicklung in Österreich erforderte dieser Schritt eine „Neubewertung des Bestehenden hinsichtlich seiner möglichen Bedeutung für das menschliche Leben jetzt und in der Zukunft.“ (Meisel 2014: 23) In der Internationalen Bauausstellung 1978 in Berlin wurde die sogenannte „Bestandsmodernisierung durch behutsame Stadterneuerung“ propagiert. (Meisel 2014: 27) Damals übliche Theorien und Methoden erwiesen sich als „nicht erfolgreich“ bei der Entwicklung von Bestandsquartieren,

wodurch neue Ansätze einer Bestandsentwicklung durchdacht werden mussten. Sowohl soziale, bauliche, kulturelle, als auch ökonomische Prozesse und Theorien mussten überarbeitet werden. Wie in Österreich galt vor dem Wandel eine Modernisierung und Sanierung tendenziell als unwirtschaftlich, was erst durch wissenschaftliche Methoden und Theorien zur Baukostenberechnung widerlegt werden konnte. (vgl. Meisel 2014: 24) Behutsame Stadterneuerung erforderte auch technisch andere Kompetenzen im Handwerk und der Ausrichtung der Immobilienbranche. (vgl. Meisel 2014: 28)

Die technische Aufwertung hatte eine Preissteigerung und soziale Verdrängung zur Folge, welche sich in einer Segregation der Bevölkerung niederschlug. (vgl. Eigner et al. 1999: 25) Das Konzept der „sanften Stadterneuerung“ versuchte diese Verdrängungseffekte zu verhindern. Zu den Maßnahmen zählten „Entkernungen von Baublocks, die Begrünung und gemeinschaftliche Nutzung von Innenhöfen, Wohnungszusammenlegungen oder die Verbesserung der Wohnungsausstattung.“ (Eigner et al. 1999: 25)

4.6 Wohnhaussanierungsgesetz 1984

Mit der Verabschiedung des Wohnhaussanierungsgesetzes entschied sich die Regierung nicht mehr auf Zwangsmaßnahmen in der Stadterneuerung zurückzugreifen. Stattdessen wurden Investitionsanreize für private Hauseigentümer beschlossen. Diese Bestrebung fand ihre finanzielle Deckung in der Errichtung des „Wiener Bodenbereitstellungs- und Stadterneuerungsfonds“, welcher später in „Wohnfonds Wien“ umbenannt wurde und noch heute die zentrale Koordinations- und Förderstelle für Wohnhaussanierungen darstellt. (vgl. gbstern.at o.J.: online)

In den 80er Jahren konnte neben der Sanierung ganzer Stadtviertel auch die Generalsanierung von Gemeindebauten der Zwischenkriegszeit beobachtet werden. Diese Tendenzen zeigten die Verlagerung des Schwerpunkts von Neubau auf Sanierungen und Erhaltung. Dieser Paradigmenwechsel machte eine Änderung im Förderungsregime nötig, welches bisher nicht die Stadterneuerung und Wohnungsverbesserung, sondern Großteils den Neubau berücksichtigt hatte. Bereits vor dem Stadterneuerungsgesetz 1974 kam es 1969 zu dem „Wohnungsverbesserungsgesetz“ des Bundes, welches ab 1972 auch eine direkte Antragstellung der Mieter ermöglichte. Die Bedeutung des Umgangs mit dem Bestand war somit damals bereits erkannt, die Konsequenz wurde jedoch vor allem in Richtung Abriss und Neubau gezogen, da der Bestand unter den damaligen Verhältnissen als schwer sanierbar galt. (vgl. Eigner et al. 1999: 26)

Die Förderung der „Sockelsanierung“ und „Blocksanierung“ machten die Investition in Sanierungen attraktiv. (vgl. Eigner et al. 1999: 28) Haupttriebfeder war jedoch die „Liberalisierung der Mietzinsbildung für neuvermietete Altbauwohnungen“, welche private Investitionen profitabler machte. Als Folge stiegen um 1990 die Preise für neuvermietete Wohnungen enorm an. (vgl. Eigner et al. 1999: 29)

Die Stadterneuerung hat bis heute auch Einfluss auf den Arbeitsmarkt und wirtschaftspolitische Bedeutung und fördert durch die Durchführung kleinerer Sanierungsschritte eine stabile Auftragslage für mittelständische Bauunternehmen. Laut Angaben der Gebietsbetreuung können jährlich mit der Fördersumme von 300 Millionen Euro ca. 7.000 Wohnungen neuerrichtet und zeitgleich mit 180 Millionen Euro über 10.000

Wohnungen saniert werden. (vgl. gbstern.at o.J.: online) Die Art und der Umfang der Sanierungen sind in dieser Statistik leider nicht aufgeschlüsselt und könnten einige Aussagen über die Vergleichbarkeit dieser beiden Zahlen ermöglichen.

Weiters kann aus heutiger Sicht auch eine Rentabilität durch Einbezug des teilweise durch den Altbaubestand boomenden Städtetourismus und die durch ein attraktives Stadtbild erhöhte Standortqualität angenommen werden. Es ist deutlich zu erkennen, dass ein Gesinnungswandel stattgefunden hat, welcher eine neue Wertschätzung und einen Trend zur Gründerzeit und das Bewusstsein zur Erhaltungsaufgabe mit sich bringt. (vgl. gbstern.at o.J.: online)

4.7 Abgrenzung des Ersatzneubaukonzepts zur Assanierung

Dieses Bewusstsein gegenüber der Wertigkeit von Bestand kann noch immer beobachtet werden und die technischen Möglichkeiten der Sanierung haben seit den 1980er Jahren sogar zugenommen. Die Gründerzeitviertel, welche damals vorrangig von Assanierung betroffen waren, zählen heute zu den begehrtesten Wohnquartieren und wurden in der Zwischenzeit saniert. Heute wäre eine großflächige Abrisstätigkeit aufgrund des neuen Bewusstseins der Erhaltungswürdigkeit nicht denkbar.

Die damals als Neubauten zu klassifizierenden Gebäude der Nachkriegszeit bis hin zu den 1980ern werden heute in der Ersatzneubaudiskussion bezüglich ihrer Sanierungs- und Erhaltungswürdigkeit geprüft und manchmal für nicht erhaltungswürdig befunden. Es handelt sich um Bauten, welche in der Nutzungsphase stehen, nicht abbruchreif sind und aufgrund verschiedener Faktoren dennoch für einen Abbruch und Neubau in Frage kommen.

Das Bewusstsein gegenüber der Wertigkeit von Bestand ist nicht zurückgegangen, sondern die Anforderungen an den Wohnraum sind gestiegen. Barrierefreiheit, flexible Grundrisse, Stellplätze oder Balkone sind nur einige der heutigen Anforderungen. Strukturelle Mängel und funktionelle Defizite werden zunehmend schlechter toleriert und mit den heute verlangten ökologischen Standards stoßen auch Sanierungsmaßnahmen an ihre Grenzen. Der Gründerzeitbau kann einerseits aufgrund seiner Flexibilität und andererseits aufgrund der bereits großflächig durchgeführten Investitionen als nachfrageorientierter eingestuft werden als Bauten der Nachkriegszeit. Die Veränderung der Nachfragesituation und der Anforderungen an Immobilien an sich wären jedoch noch kein Argument für das Zurückgreifen auf Bestandsersatzmaßnahmen.

Während hohe Räume, flexible Grundrisse, hohes Prestige, große Stadtbildprägung und gute Bausubstanz den Gründerzeitbau heute auszeichnen, weisen Gebäude der Nachkriegszeit oftmals starke Mängel und einen Investitionsstau auf. Geringe Sanierungsraten, qualitativ minderwertige und zunehmend veraltete Bausubstanz sowie nicht marktfähige Objekte stellen eine große Herausforderung in der Bestandsentwicklung dar, welche in zunehmendem Maße durch Großinvestitionen gelöst werden müsste. Die Objekte der Nachkriegszeit bis in die 80er Jahre sind aus einer Wohnungsnot, Baustoffknappheit und ohne Rücksicht auf Flexibilität und ökologische Aspekte entstanden. Die Charakteristika, die diesen Bauten zugeschrieben werden sind einerseits nur bedingt auf die heutige Nachfrage zugeschnitten und andererseits oftmals schwer durch Sanierungen zu verändern. Bis zur Ölkrise 1973 war Energieeffizienz ein untergeordnetes Thema wodurch zahlreiche Objekte nachträglich gedämmt werden mussten.

Schallschutz und die Verhinderung von Wärmebrücken waren ebenfalls nur in geringem Maße von Bedeutung. (vgl. Schwarz 2013: 12ff) Geringe Dichten und einfache Bauweisen machen diesen Bestand zusätzlich zu einem interessanten Feld des Ersatzneubaus, welcher in hohem Maße durch Verdichtungseffekte und Aufwertungen finanziert werden kann.

Insgesamt lässt sich die Situation in den 1970er und 80er Jahren somit aufgrund des Potentials der Bestandsbauten der Gründerzeit gegenüber der Qualitäten der Nachkriegsbauten und der geänderten Nachfrage nur schwer mit der heutigen Situation vergleichen.

Dennoch kann von einem eher negativen Image ausgegangen werden, welches hinter Ersatzneubaumaßnahmen Verwertungsinteressen vermuten lässt und die Zerstörung von Werten in den Mittelpunkt der Ersatzneubautätigkeit stellt. Eine Implementierung von Bestandsersatzmaßnahmen im Rahmen von gemeinnützigen Bauvereinigungen, wie es der §23 4d des Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetzes vorsieht, wäre als Pilotprojekt und zur Herbeiführung einer allgemeinen Akzeptanz daher wünschenswert. Die Situation in Deutschland lässt ähnliche Bemühungen vermuten, da 2013 in einer Studie bezüglich Ersatzneubau festgehalten wurde: „Wenn heute [...] eine positive Resonanz überwiege, sei dies als Ergebnis eines mitunter nicht einfachen Kommunikationsprozesses zu sehen.“ (Schürth 2013: 11)

Da die Etablierung von Bestandsersatz in Rechte und Pflichten eingreift und durch raumplanerische Maßnahmen wie beispielsweise Ausnutzungsgradsteigerungen oder Umwidmungen im hohen Maß auch Vermögenseffekte und Wertsteigerungen erzielt werden, müssen den gewährten Freiheiten und Spielräumen auch Bedingungen und Auflagen gegenüberstehen. Diese Auflagen verringern mögliche negative externe Effekte, fördern positive Entwicklungen und dienen zur Umsetzung volkswirtschaftlicher Interessen. Eine fehlende Objektivierung der Auflagen macht wiederum eine objektbezogene Vorgehensweise notwendig, welche durch eine planerische Begleitung gewährleistet werden könnte.

Diese und andere Veränderungen in den Rahmenbedingungen und der Herangehensweise zeigen die Differenz zwischen Assanierungsmaßnahmen in den 1970er Jahren und den angedachten Ersatzneubaumaßnahmen.

Soziale Fragen werden heute viel konsequenter bearbeitet und beachtet. Weiters muss untersucht werden, welche sozialen Auswirkungen Reconstructing bei Erhaltung der Lebensumstände verursacht und ob diese vielleicht sogar einen größeren sozialen Nutzen als Sanierungen aufweisen. Der rechtliche Schutz von Eigentümer und Mieter ist heute weit ausgeprägter. Es wurde von einer Ersatzneubauentscheidung der Planung und Politik zu einer Handlungsentscheidung des Eigentümers übergegangen, welche durch Hemmnisse und Anreize gelenkt werden kann. Ersatzneubaumaßnahmen verfolgen nicht das Ziel einer großräumigen Neuordnung, sondern setzen punktuelle Quartiersentwicklungsanstöße oder Eingriffe in Brennpunkte. Der Schutz des Mieters manifestiert sich in Kündigungsschutzbestimmungen, Ersatzbeschaffungsansprüchen bei vorliegenden Kündigungsgründen, Ersatzquartieren im Sanierungs- oder Ersatzneubaufall, Anspruch auf Erhaltungs- und in gewissem Maße Verbesserungstätigkeiten und Einspruchsrechten gegenüber Großinvestitionen. Besonders das letztgenannte Einspruchsrecht, beziehungsweise die fehlende Duldungspflicht des Mieters oder Bestandsnehmers stellt für die Bestandsentwicklung eine große Hürde dar, welche in dem Kapitel der „rechtlichen Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ erläutert wird.

Eine Veränderung der Bewertung und Sicht auf Nachkriegsbauten ist, ähnlich wie bei Gründerzeitbauten, denkbar. Die Konzentration des Ersatzneubaugedankens auf substanzuell minderwertige Objekte mit hohem Neubaupotential sowie die Auslegung der Ersatzneubautätigkeit als Ausweg aus ineffizienter Erhaltung sprechen jedoch gegen den Verlust von heute und zukünftig als wertvoll eingestuftem Gebäudebestand.

Die Assanierung und der Ersatzneubau weisen auf den ersten Blick große Ähnlichkeiten auf. Die unterschiedlichen Herangehensweisen, Rahmenbedingungen und Ziele machen jedoch die Differenzen deutlich.

Ulli Meisel formuliert den Wandel der Sichtweise in seiner Studie „Grenzen der Bestandserhaltung“ wie folgt.

„Erhaltung oder Abriss werden [...] gesellschaftlich kontrovers diskutiert, und das in der Folge der innerstädtischen Flächensanierungen ab den 1980er Jahren verinnerlichte Paradigma der behutsamen Erhaltung bröckelt.“ (Meisel 2014: 4)

5. Rechtliche Grundlagen des Erhaltungsparadigmas

Bei der Betrachtung von rechtlichen Grundlagen muss wie beschrieben sehr stark zwischen bewohnten und bestandsfreien, also unbewohnten oder nur vom Eigentümer bewohnten Immobilien unterschieden werden. Während bestandsfreie Gebäude der Bauordnung, dem Förderungsrecht und den baurechtlichen Materien unterliegen, müssen in bewohnten Immobilien zusätzlich die Materien des Wohnrechts, inklusive deren Erhaltungspflichten, beachtet werden.

Mit Ausnahme von öffentlich anerkannt erhaltenswertem Baubestand, welcher durch Denkmalschutz oder andere Schutzbestimmungen geregelt wird, kann im bestandsfreien Zustand keine Erhaltungspflicht gefunden werden. Dennoch kann auch hier das Vorliegen eines Paradigma der Erhaltung untersucht werden, da nicht nur direkte Pflichten zur Erhaltung und ein Abrissverbot bestehen können. Rechtliche Hemmnisse in Form zusätzlicher Auflagen oder Ungleichbehandlung im Anreizsystem, welches unter anderem die Förderung beinhaltet, beeinflussen ebenfalls die Handlungswahl.

Nicht zuletzt stützt sich ein Paradigma nicht nur auf harte Faktoren, welche eine eindeutige Bevorzugung aufweisen können, sondern auch auf die allgemeine Einstellung und die Bewusstseinsbildung, welche durch Zieldefinitionen in der Politik oder Planung entstehen.

Die Erhaltung im bewohnten Zustand soll, trotz ihrer primären Bedeutung in der Praxis, nur nachrangig in dieser Arbeit behandelt werden. Ein Schwerpunkt liegt auf den externen Effekten von Bestandsersatzmaßnahmen, welche als Basis zur Bildung von Zieldefinitionen dienen sollten, und den rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Raumplanung. Der Fokus auf Raumplanung und Wohnrecht müsste in weiterer Folge um Förderungs-, Steuerrecht und weitere Rechtsmaterien ergänzt werden, welche nur in Kombination eine Etablierung von Bestandsersatzmaßnahmen ermöglichen würden.

5.1 Erhaltungspflicht

Prinzipiell muss wieder zwischen einem bestandsfreien und einem Gebäude mit Bestandsnehmern unterschieden werden. Bestandsfreie Immobilien unterliegen keiner Erhaltungspflicht nach dem Wohnrecht, sondern einzig den Bestimmungen der Bauordnung oder anderer Rechtsmaterien wie dem Denkmalschutzgesetz. Die Gebäude müssen nach Wiener Bauordnung in „gutem, der Baubewilligung und den Vorschriften dieser Bauordnung entsprechendem Zustand erhalten werden.“ (§129 Abs. 2 BO für Wien) Ein Abriss zählt zu den baubewilligungsfreien Bauvorhaben und ist außerhalb von Schutzzonen und ohne Auflagen bezüglich Denkmalschutz und ähnlichen Schutzmechanismen jederzeit möglich. (vgl. §62a Abs. 1 Z. 2 BO für Wien) In Schutzzonen muss eine Abbruchbewilligung erteilt werden, welche kein öffentliches Interesse an der Erhaltung und keine ästhetische Beziehung zu Nachbargebäuden attestiert. Weiters kann bei Instandsetzungskosten, welche aufgrund der nachrangigen Wirkung auf das örtliche Stadtbild nicht gerechtfertigt scheinen, ohne die genannten Bedingungen ein Abriss in einer Schutzzone erfolgen. (vgl. §60 Abs. 1d BO für Wien) Denkmalschutz spielt im Immobilienbereich eine wichtige Rolle und ist im Denkmalschutzgesetz des Bundes geregelt. „Die Zerstörung sowie jede Veränderung eines

Denkmals [...] bedarf der Bewilligung des Bundesdenkmalamts“ und kann über ein Denkmalschutzaufhebungsverfahren erfolgen. (§5 Abs. 1 DMSG)

Diese weitestgehende Freiheit in der Handlungsoption macht die Maßnahmenentscheidung des Eigentümers von nicht rechtlichen Einflussfaktoren abhängig, welche im folgenden Kapitel „Einflussfaktoren und Bedingungen für Eigentümerentscheidungen“ erläutert werden. Die eingeschränkte Handlungsfreiheit in bewohnten Gebäuden führt zu der Bestrebung einer Bestandsfreimachung, welche im Einvernehmen, streitig oder wie bereits beschrieben durch Aktivitäten in rechtlichen Grauzonen erreicht werden kann. In anderen Ländern ist eine Abrisskündigung im Rechtssystem verankert.

Der Entscheidungsfreiheit in unbewohnten Objekten stehen die rechtlichen Auflagen in von Bestandsnehmern bewohnten Objekten gegenüber. Primär wird in der Praxis eine einvernehmliche Lösung mit allen Beteiligten angestrebt und nur bei divergierenden Interessen und fehlender Einigung ein Rechtsstreit angeregt. Da allerdings auch in nicht strittigen Fällen die Verhandlungsposition eine wesentliche Rolle spielt und diese von den Positionen im Streitfall abhängt, wird vorrangig auf den Streitfall eingegangen.

Die Erhaltungspflicht im Wohnrecht konnte bereits als zentrales Anzeichen eines Erhaltungsparadigmas in der Wohnungswirtschaft identifiziert werden. Ein Eigentümer ist je nach anzuwendender Rechtsmaterie verpflichtet das Objekt auf einen ortsüblichen Standard zu erhalten. Eine Unwirtschaftlichkeit aufgrund schlechter Bausubstanz oder fehlender Nachfrageorientierung beeinflusst diese Pflicht nicht, wodurch ein einziger Bestandsnehmer in einem Objekt das Recht auf Erhaltung einklagen kann. Diese Erhaltungspflicht endet erst bei Abbruchreife oder „Untergang der Sache“ (§1112 ABGB) und kann selbst dann Ersatzansprüche verursachen. In Wien besteht die Abbruchreife bei „technischer Unmöglichkeit der Behebung der Baugebrechen“ oder Bedrohung der „Sicherheit der Bewohner und Benützer des Gebäudes“. (§129 Abs. 4 BO für Wien) Eine Flucht in rechtliche Grauzonen zur Bestandsfreimachung ist nur ein negativer Effekt dieser restriktiven Bestimmung, welcher durch die manchmal gesamtgesellschaftlich ineffiziente Investition in den Bestand ergänzt wird.

Die Erhaltungspflicht wird auf Bundesebene in den Wohnrechtsmaterien festgehalten und bezieht sich auf Objekte des Mietrechtgesetzes (MRG), Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG) und in gewissem Maß des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuchs (ABGB). Das Wohnungseigentumsgesetz (WEG) stellt eine besondere juristische Herausforderung dar und wird in dieser Arbeit nicht näher berücksichtigt. Gleichberechtigte Miteigentümer müssen in WEG-Objekten über die Entwicklung und alle Maßnahmen des gemeinsamen Eigentums entscheiden, wodurch bereits Erhaltungsmaßnahmen zu einem Streitfall werden können und Bestandsersatz als äußerst schwierig einzustufen ist. Die Herausforderungen der WEG-Objekte könnten in einigen Jahren jedoch ein zentrales Element in der Bestandsersatzdiskussion darstellen und diese bestimmen.

Da das Wohnrecht mit zahlreichen Ausnahmen und Sonderregelungen ein weites Feld eröffnet, wird in dieser Arbeit nur kurz auf die Ausgestaltung der Erhaltungs- und Duldungspflicht, Durchsetzungsmöglichkeiten, Mietzinsminderungen und in weiterer Folge auf den Kündigungsschutz eingegangen.

Das ABGB gibt als Basis für alle weiteren Wohnrechtsgesetze den Grundgedanken vor. Der Vermieter ist verpflichtet das „Bestandstück auf eigene Kosten in brauchbarem Stande zu übergeben und zu erhalten [...]“ (§1096 ABGB)

Im Vollenwendungsbereich des Mietrechtgesetzes ist der Vermieter zur „Erhaltung der allgemeinen Teile und Anlagen des Hauses“ sowie zu Erhaltungsarbeiten in Mietgegenständen, „die der Behebung ernster Schäden des Hauses oder der Beseitigung von erheblichen Gefahren für die Gesundheit der Bewohner dienen“ verpflichtet. (AK Wien 2012: 106) Die Erhaltung bezieht sich auf den „jeweils ortsüblichen Standard“ (§3 MRG) und geht dadurch über das Bewahren hinaus. Es wird von einem „dynamischen Erhaltungsbegriff“ gesprochen, der jedoch keine Modernisierungspflicht beinhaltet. (vgl. Amann et al. 2012: 22) Parallel dazu wird die Erhaltung für den gemeinnützigen Wohnbau in §14a WGG festgeschrieben. (vgl. §14a WGG)

Eine indirekte Erhaltungspflicht ist auch in den Fördergesetzen von Wien und Kärnten ersichtlich. Diese schreiben eine Kündigung des Förderdarlehens bei Unterlassung der gesetzlich verankerten Erhaltungspflicht des Gebäudes vor. (vgl. §13 Abs. 1 Z. 4 WWFSG, vgl. §8 Abs. 1d K-WBFG) Diese Bestimmung betrifft bei laufenden Förderdarlehen sowohl bewohnte, als auch unbewohnte Immobilien. Die Möglichkeit einer Ersatzneubaumaßnahme bei laufenden Förderrückzahlungen scheint somit nicht möglich.

5.2 Durchsetzungsmöglichkeit von Erhaltungsarbeiten

Im ABGB sind die Duldungspflichten, Durchsetzungsmöglichkeiten und Entschädigungen nur indirekt geregelt. Vor allem Durchsetzungsmöglichkeiten einer nötigen Erhaltungsarbeit finden sich nur durch die Durchführung als „Geschäftsführer ohne Auftrag“ oder die Mietzinsminderung. (vgl. §1097 ABGB)

Jeder einzelne Mieter und sogar die Gemeinde hat im MRG die Möglichkeit unterlassene Erhaltungsarbeiten bei der Baupolizei mit anschließendem Bauauftrag zur Wiederherstellung des baubehördlich bewilligten Zustands anzuzeigen und über die Schlichtungsstelle beziehungsweise das Bezirksgericht nach §6 MRG die Durchführung der Erhaltungsarbeiten über einen Antrag zu erzwingen, welcher bis zur Zwangsverwaltung des Hauses führen kann. (vgl. AK Wien 2012: 113) Die Durchsetzungsmöglichkeiten von Erhaltungsmaßnahmen werden im WGG vom MRG übernommen.

Die Verpflichtung zur Erhaltung und die Möglichkeit der Durchsetzung von Erhaltungsansprüchen stellen nicht prinzipiell ein Hindernis für den Ersatzneubau dar. In bewohnten Bestandsgebäuden könnte das bereits beschriebene Reconstructing erfolgen, welches die Weiterführung der Bestandsverträge oder zumindest den Erhalt der Lebensumstände beinhaltet und keiner Kündigung bedarf. Eine Durchsetzung ohne die Zustimmung der Bestandsnehmer (Mieter) würde somit eine Duldungspflicht voraussetzen.

5.3 Duldungspflicht

Die Duldungspflicht des Mieters ist im ABGB nicht direkt angegeben, jedoch verfällt das Recht auf Mietzinsminderung, wenn der Mieter den Vermieter an der Mängelbehebung hindert. (vgl. AK Wien 2012: 107) Die Möglichkeit einer Verbesserung in Form eines Abriss und Neubaus kann dabei nicht erkannt werden.

Die Duldungspflichten und Entschädigungen sind in §8 MRG geregelt. Im Wesentlichen müssen folgende Eingriffe geduldet werden.

1. Neuschaffung von Mietgegenständen (Ersatzanspruch bei Eingriff in bestehende Rechte)
2. Betreten des Mietgegenstandes
3. Vorübergehende Benützung/Veränderung des Mietgegenstandes für Erhaltungs- und Verbesserungsarbeiten sowie die Behebung ernster Schäden

Besonders bei starken Eingriffen durch energieeffiziente Sanierungen wie beispielsweise die Umwandlung von Balkonen in Loggien oder der Ersatz von Einzelheizungen durch Zentralheizungen besteht für den Mieter jedoch keine Duldungspflicht. (vgl. Amann et al. 2012: 23) Dementsprechend ist der wohl weit stärkere Eingriff des Ersatzneubaus ebenfalls nicht duldungspflichtig. Das WGG schreibt in §14c WGG beinahe wörtlich dieselben Duldungspflichten wie das MRG vor. (vgl. §14c WGG)

Die letzte Möglichkeit zur Durchführung von Bestandersatzmaßnahmen in bewohnten Gebäuden ist die Kündigung.

5.4 Kündigungsschutz

Wie in dem Kapitel „internationale Ersatzneubaumodelle“ beschrieben, werden in anderen Ländern als Ausweg aus unwirtschaftlichen Gebäudesanierungen eine Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen sowie ein weitgehend freier Umgang mit Mietzinsgrenzen und –erhöhungen praktiziert. Eine Bestandsfreimachung kann prinzipiell als Basis für Ersatzneubaumaßnahmen betrachtet werden, welche auch in Österreich bei einvernehmlichen Lösungen sowie im Streitfall praktiziert wird. Das Konzept des Reconstructing als Ersatzneubau bei gleichzeitigem Erhalt der Lebensumstände und Erhalt der Mieterstruktur stützt sich hingegen auf die Etablierung von den bereits beschriebenen Duldungspflichten.

Die Wohnrechtsmaterien weisen einen ausgedehnten Kündigungsschutz auf. Die gewährten Kündigungsgründe werden im Folgenden kurz erläutert.

Auf Seite des Vermieters kann eine sofortige Vertragsauflösung im ABGB bei erheblich nachteiligem Gebrauch des Mietgegenstandes und bei über einmonatigem Mietzinsrückstand erklärt werden. (vgl. AK Wien 2012: 144) Eine Kündigung aus wirtschaftlichen Überlegungen ist nicht möglich.

Die gesetzlichen Kündigungsgründe liegen laut §30 MRG bei Nichtbezahlung der Miete, einem erheblich nachteiligem Gebrauch, gänzlicher Untervermietung, Tod des Mieters ohne eintrittsberechtigte Personen, Leerstehung, Eigenbedarf des Vermieters (frühestens 10 Jahre nach Erwerb), Eigenbedarf inklusive Ersatzbeschaffung, Abtragung (baubehördliche Bewilligung), Verhinderung der Verbesserung einer Substandardwohnung und vertraglich vereinbarten Kündigungsgründen vor. (vgl. AK Wien 2012: 151ff)

Ein spezieller Kündigungsgrund besteht nach § 30 Abs. 15 MRG bei ganz oder teilweiser Abtragung eines Mietgegenstandes und Neuerrichtung im öffentlichen Interesse, welcher als „Interessensbescheid“ bezeichnet wird. (vgl. Rainer 2014: 203ff) Konkret liegt dieser Kündigungsgrund vor wenn „ein Miethaus [...] abgetragen oder umgebaut werden soll, mit

dem Abbruch (Umbau) die Errichtung eines neuen (geänderten) Baues sichergestellt ist, die Bezirksverwaltungsbehörde auf Antrag des Bauwerbers mit Bescheid erkannt hat, daß selbst unter Berücksichtigung schutzwürdiger Interessen der bisherigen Mieter der geplante Neubau (Umbau) [...] im öffentlichen Interesse liegt und dem Mieter Ersatz beschafft wird.“ (§30 Abs. 15 MRG)

Die Gründe für ein öffentliches Interesse werden taxativ angeführt und bestehen bei „Verkehrsrücksichten, zu Assanierungszwecken, zur Vermehrung der Wohnungen, die zur Beseitigung oder Milderung eines im Ortsgebiet bestehenden quantitativen Wohnungsbedarfes oder eines qualitativen Wohnfehlbestandes geeignet sind, oder aus anderen Gründen“ (§30 Abs. 15 MRG)

In diesem Paragraph kann somit eine zentrale Eingriffsmöglichkeit zur Etablierung einzelner Ersatzneubaumaßnahmen in bewohnten Objekten erkannt werden. Der Weg der Etablierung führt über eine Kündigung mit Ersatzbeschaffung bei öffentlichem Interesse und entspricht somit nicht dem beschriebenen Reconstructing, sondern dem Ersatzneubau. Die zentrale Voraussetzung ist in den in dieser Arbeit angeführten positiven externen Effekten von Bestandsersatzmaßnahmen zu finden. Im Gegensatz zur „Abrisskündigung“ in internationalen Beispielen basiert der Kündigungsgrund somit nicht auf betriebswirtschaftlichen, sondern vielmehr auf öffentlichen Interessen.

Sowohl das angeführte Argument der qualitativen und quantitativen Wohnraumversorgung, als auch der Assanierung zielen auf das beabsichtigte Einsatzgebiet von Ersatzneubau ab. Die offene Erweiterbarkeit über den Zusatz „oder aus anderen Gründen“ ließe sogar eine Erweiterung um soziale oder ökologische Gründe zu.

Das Vorhandensein eines Kündigungsgrundes widerlegt auf den ersten Blick die Behauptung eines Erhaltungsparadigmas. Da in unserem Rechtssystem neben der Legislative die Judikative besteht, finden sich zahlreiche Paragraphen, welche als „totes Recht“ bezeichnet werden und keine Anwendung finden. Dennoch zeigt der §30 Abs. 15 MRG, dass zur Etablierung von Ersatzneubau in die Bestandsentwicklungsinstrumentarien kein riesen Schritt gemacht werden müsste, sondern oftmals nur das Drehen an kleinen Rädchen ausreichen würde.

Im WGG kommen zu den genannten Kündigungsgründen des MRG die der Weiterführung der Altwohnung und Erwerb einer weiteren geförderten Wohnung hinzu. (vgl. AK Wien 2013: 168)

Trotz bestehender Kündigungsgründe kann eine Verpflichtung zur Ersatzbeschaffung bestehen, wodurch ein weiteres rechtliches Hindernis zur Etablierung von Ersatzneubauten gegeben ist.

Ersatzbeschaffungen sind bei Eigenbedarf, Abtragung im öffentlichen Interesse, bestehendem Abbruchbescheid und bei Verweigerung der Verbesserung einer Substandardwohnung zu leisten. Diese müssen primär in Form von zwei entsprechenden Ersatzwohnungen angeboten und können erst in weiterer Folge durch pekuniäre Entschädigungen ersetzt werden. Ein weiterer Kostenpunkt kann in der Übernahme von Übersiedlungskosten bestehen. (vgl. §32 MRG)

Anhand dieser kurzen Aufzählung von Beispielen kann die Situation in bewohnten Gebäuden verdeutlicht werden. Der starke Schutz der Mieter muss als große Errungenschaft und als Vorteil gegenüber anderen Ländern betrachtet werden, der sich jedoch auf die

Handlungsoptionen der Bestandsentwicklung niederschlägt. Etwaige negative Einflüsse auf die Bestandsentwicklung und die Verfolgung gesamtgesellschaftlich wünschenswerter Entwicklungen müssen daher in Form von hoheitlichen Eingriffen gesteuert werden. Die Bewertung der externen Effekte und die rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten werden in den Kapiteln „externe Effekte der Handlungsoptionen“ beziehungsweise „staatliche Eingriffsmöglichkeiten“ erläutert, während sich das nächste Kapitel mit nicht rechtlichen Einflussfaktoren auf die Handlungsentscheidung des Eigentümers beschäftigt.

6. Einflussfaktoren und Bedingungen für Eigentümerentscheidungen

Bei Betrachtung der Handlungsoptionen muss die Entscheidungsfreiheit des Eigentümers immer im Hinterkopf behalten werden. Die öffentliche Hand kann nur durch Anreize, Verbote und vereinzelt durch selbstständige Handlungen bei Gefahr in Verzug auf die Handlungswahl Einfluss nehmen. Parallel zur Bewertung der externen Effekte und zur Frage nach der gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Handlung muss daher auch die Lage des Eigentümers und die Faktoren sowie Hintergründe seiner Handlungswahl beleuchtet werden. Im Anschluss an diese beiden Perspektiven kann die Differenz, welche sich möglicherweise aus der internen Handlungswahl des Eigentümers und den potentiellen externen Nutzen ergibt, durch rechtlich-ökonomische Anreize beziehungsweise Hindernisbeseitigungen oder bewusstseinsbildende Maßnahmen sowie durch staatliche Eigenleistung ausgeglichen werden.

6.1 Einzelfaktoren der Eigentümerentscheidung

Eine Studie im Bereich der gewerblichen Immobilien konnte die „Veranlassung[en] von Baumaßnahmen“ im Bestand sammeln und gewichten. Nutzungsänderungen, Brandschutzbestimmungen und Instandhaltungsstau waren dabei die häufigsten Angaben von Experten. In weiterer Folge wurden die verschiedenen Gründe in funktionale-, gesetzliche- und Kostengründe gegliedert. Es zeigte sich, dass gesetzliche Anforderungen an Schadstoffbelastungen, Schallschutz, technische Standards, Energieeinsparverordnung und ähnliche Elemente den größten Anteil ausmachen. Die spezielle Situation gewerblicher Immobilien lässt einen Vergleich mit Wohnimmobilien kaum zu, zeigt jedoch die Gewichtung einzelner Faktoren. (vgl. Simsch, Herzog 2010: 5 nach BBR)

Die Studie „Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus“ konnte einige Einzelfaktoren als Einflussgröße auf die Entscheidung im Wohnimmobilienbereich identifizieren, welche im Folgenden kurz erläutert werden. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 3ff)

Ein zentrales Element, das die Frage nach den nötigen Förderungen und Ausgleichsmaßnahmen zur Beseitigung einer Nutzendifferenz besonders schwierig macht, ist die individuelle Eigentümersituation. Diese ist sowohl auf die Eigentümerstruktur bei Miteigentümern bezogen, als auch bei Alleineigentümern ein zentraler Einflussfaktor auf die Entscheidung. Investitionswillige Eigentümer, welche sich schon länger mit der Möglichkeit einer Entwicklung ihrer Liegenschaft beschäftigen, finanzielle Mittel angespart oder Erfahrungen mit Fremdmitteln haben sowie das Risiko einer Großinvestition nicht scheuen, tendieren zu größeren und langfristigeren Investitionen. Diese können sich öfters in der Größenordnung von Gesamtsanierungen oder Ersatzneubauten bewegen. Der gewerbliche Wohnungssektor kann somit seine Erfahrungen, finanziellen Mittel und Größenvorteile bei der Realisierung von Bestandsentwicklungsmaßnahmen geltend machen. Auch in Deutschland ist diese Konzentration auf gewerbliche Wohnbauträger ersichtlich, welche im Falle einer Umsiedlung, rechtlichen Schwierigkeiten oder ökonomischen Belastungen weit mehr Möglichkeiten haben und eine langfristige Investition in den Gebäudebestand umfangreicher tätigen können.

Eine Generalisierung der Eigentümersituation ließe sich über die momentane gesamtwirtschaftliche Situation, das Investitionsklima und die Wohnungsmarktlage anstellen, würde allerdings nur in Ansätzen die tatsächliche individuelle Eigentümersituation widerspiegeln. Diese Marktsituationen sind aber ein wesentlicher Faktor der Investitionsentscheidung und werden daher in einem eigenen Unterkapitel behandelt.

Ein weiterer Faktor besteht in den Potentialen des Gebäudes. Während in manchen Fällen bereits eine Teilsanierung große Ertragssteigerungen hervorbringen kann, sind oftmals nur große Investitionen und die Neuausrichtung einer Liegenschaft zur tiefgreifenden Verbesserung und Renditesteigerung hilfreich. Die rechtliche Situation, welche eine Weiterverrechnung der Sanierungskosten an Bestandsmieter nur bedingt zulässt und einer Erhöhung der Miete aufgrund der Wertsteigerung entgegensteht, macht die Argumentation der Wertsteigerung in Österreich zu keinem zentralen Sanierungsargument. Die Situation der Bestandsmieter, Leerstände oder die mögliche Marktpositionierung spielen daher eine entscheidende Rolle. In einigen Fällen, welche laut Norbert Raschper bei einer Investition von rund 1000€/m² meist gegeben sind, kann eine Analyse auch zu einer ökonomischen Bevorzugung eines Abriss und Neubaus kommen. (vgl. Raschper 2011: 10) Die Kosten und Nutzen müssen dabei den anderen Optionen gegenübergestellt werden und fließen somit neben den Potentialen des Gebäudes als Potentiale der Liegenschaft ein. Nutzungsintensivierungen und die nachfrageorientierte Neuausrichtung sind dabei als genauso gewichtig zu bewerten, wie das Umfeld und dessen Perspektiven. Meist können Verbesserungsarbeiten vor allem in attraktiven Gegenden und bei positiven externen Effekten durch die Umgebung geboten sein, während negative externe Effekte einer Aufwertung entgegenstehen.

Neben der Betrachtung der Abschöpfung von Potentialen und Renditeerhöhung muss in vielen Fällen eher auf die Abwendung von negativen Tendenzen und Verlusten geachtet werden. Die Maßnahmen der Erhaltung und Instandsetzung sind in dieser Situation zur Abwehr von Leerstand oder Vermietungsschwierigkeiten von Bedeutung, können aber auch als Anstoß für Verbesserungen und Abschöpfung der Potentiale des Gebäudes oder der Liegenschaft dienen. Der bautechnische Zustand ist bei dieser Überlegung nur als eine von mehreren Ursachen für die schwierige Vermietbarkeit und den Leerstand zu sehen und nicht immer der Hauptmotor für die Handlungswahl.

Als primärer Investitionsimpuls kann meistens dennoch von einer baulichen Notwendigkeit ausgegangen werden. Die meisten Verbesserungsarbeiten, Zu- und Umbauten rentieren sich häufig nur durch die gleichzeitige Ersparnis von sowieso fälligen Erhaltungsarbeiten. Einerseits können bautechnische Defizite, welche über eine Investition wieder Instandgesetzt werden müssen, wie beispielsweise Feuchtigkeitsprobleme, veraltete Rohrleitungen, Fassadensanierungen, Dacheindeckung oder ähnliche Arbeiten, bestehen. Andererseits muss auch bei Vorhandensein von strukturellen Defiziten wie unpassende Grundrisse, schlechter Schallschutz, keine Balkone, keine zentrale Beheizung, unzeitgemäße Fenster, fehlende Kopfhöhe in Folge zu niedriger Zimmerdecken, keine Wärmedämmung, keine Barrierefreiheit und dergleichen über Verbesserungsmaßnahmen und Teil- oder Vollmodernisierungen nachgedacht werden, die bis hin zu Ersatzneubauten reichen können. (vgl. Vondran 2011: 6) Die Notwendigkeit einer strukturellen Anpassung legt in vielen Fällen die Anwendung eines

Ersatzneubaus nahe, da besonders in diesem Bereich nur sehr aufwendige und unbefriedigende Ergebnisse durch Investitionen in den Bestand erreicht werden können.

Das Zusammenspiel dieses Elements des baulich induzierten Investitionsanreizes mit anderen Faktoren kann in einigen Kombinationen oder bei besonderer Ausprägung einzelner Elemente bereits ohne spezielle Anreize und Förderungen zu einer Ersatzneubauentscheidung führen. In diesem Fall und bei gleichzeitigen positiven externen Effekten liegt die Aufgabe der öffentlichen Hand nicht in der Förderung, sondern in der Behebung von Hindernissen. Welche Optionen in diesen Fällen bestehen, wird in dem Kapitel „staatliche Eingriffsmöglichkeiten“ behandelt.

In Deutschland konnte bereits in einigen Studien erhoben werden, dass „sofern energetische Sanierung und Teilmodernisierung ausreicht, um ein Objekt marktfähig zu halten“ es aus wirtschaftlicher Perspektive zu keiner Entscheidung für Ersatzneubau kommt „wenn nicht weitere gewichtige Gründe hinzukommen.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 11)

Beim Blick auf die Erfahrungen in Deutschland wird deutlich, dass eine wirtschaftliche Überlegenheit des Ersatzneubaus fast nur durch eine nachfragegerechtere Neubebauung mit höherem Ausnutzungsgrad gegeben ist. Zusätzlich können positive Bewertungen durch externe Effekte auf eigene Wohnungsbestände und Liegenschaften in räumlicher Nähe beobachtet werden. In diesem Fall kommt es zu einer Internalisierung des externen Nutzens.

Bestehende finanzielle Belastungen und rechtliche Schwierigkeiten bei einer „Entmietung“ können das Modell des Ersatzneubaus allerdings schnell unattraktiv machen. Die damit verbundenen Risiken und der organisatorische Aufwand sprechen, besonders im privaten Bereich, gegen den Ersatzneubau, wobei die Komplexität und in vielen Fällen die unerwarteten Schwierigkeiten der Sanierung diesen Bedenken entgegenzuhalten sind. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 15) Bei zunehmender Praktizierung von erfolgreichen Ersatzneubaumodellen könnte die prinzipielle Scheu gegenüber dem Aufwand und Risiko abflachen und die tatsächliche Differenz zur Gesamtsanierung objektiviert werden.

„Die Kalkulation einer Bestandsersatzmaßnahme kann häufig leichter erfolgen als die einer umfassenden energetischen Modernisierung.“ (Niemuth 2013: 7)

6.2 Finanzielle Überlegungen

Die finanzielle Bewertung kann nicht pauschaliert erfolgen. Bei einer Situation wie im Schweizer Modell des Ersatzneubaus, inklusive Kündigung der Bestandsmieter, kann sich der Neubau allein durch die Aufwertung des bestehenden Wohnraums und die Anpassung an das standortspezifische Klientel, besonders bei hochpreisigen Lagen, schnell als finanziell attraktivere Variante herausstellen. Die Erhöhung der Mietzinse egalisiert oft die höheren Investitionskosten. (vgl. Ott et al. 2002: 66)

Im Gegensatz zum Ersatzneubau ist bei der Anwendung des Reconstructing, nach der genannten Definition, keine Mietzinssteigerung bei Bestandsverträgen vorgesehen. Dadurch müssten die Gewinne großteils durch höhere Ausnutzungsgrade, Betriebskostenreduktionen und Einsparungen von zukünftigen Erhaltungs- und Verbesserungsarbeiten sowie durch Neumieter erzielt werden. Neue Mietverträge mit Neumieter werden bei neuen

Wohneinheiten durch Ausnutzungsgradsteigerungen, Behebung von Leerständen aber auch bei Mieterfluktuation abgeschlossen.

Laut dem technischen Bereichsleiter der WBG Nürnberg Immobiliengruppe GmbH, Thomas Niemuth, ergeben sich durchschnittlich 7 bis 10% Mehrkosten bei der Durchführung einer Ersatzneubaumaßnahme gegenüber Gesamtsanierungen, welche nicht tief in die Struktur eingreifen. Diese 10% Mehrkosten ermöglichen jedoch eine weit höhere Flexibilität, Kalkulationssicherheit, Anpassungsmöglichkeit, Erhaltungskosteneinsparung und Gestaltungsmöglichkeit zur Lukrierung gesamtwirtschaftlich positiver externer Effekte. (vgl. Niemuth 2013: 7) Beim Wegfall anderer Faktoren müssten eben diese 7 bis 10% Mehrkosten von der öffentlichen Hand durch Anreize oder monetäre Zuwendungen kompensiert werden.

In deutschen Studie mit den Titeln „Siedlungen der 50er Jahre – Modernisierung oder Abriss?“ und „Wohnungsbau in Deutschland – 2011. Modernisierung oder Bestandsersatz“ wurden anhand von Praxisbeispielen ebenfalls die Kosten einer Modernisierung den Kosten eines Bestandsersatzes gegenübergestellt. (Leuck 2010: 42 nach Selk et al. 2007; Walberg et al. 2011: 95-100)

Die durchgeführten Berechnungen ergeben, dass für die Variante der Teilmodernisierung mit energetischen Verbesserungen der Außenhülle und Heizung sowie Balkonnachrüstung, Kosten von 510-700 €/m² Wohnfläche entstehen, während bei Vollmodernisierungen mit zusätzlicher Wohnungserweiterung schmaler Grundrisse mit 990- 1475 €/m² Wohnfläche zu rechnen ist. Eine Barrierefreiheit wäre bei einer Investition von 1270-1925 €/m² Wohnfläche realisierbar. (vgl. Leuck 2010: 42 nach Selk et al. 2007)

Zu etwas höheren Ergebnissen kommt Walberg bei der Analyse des deutschen Gebäudebestands. Wohnraumerweiterungen, Barrierefreiheit und Modernisierung belaufen sich laut seiner Studie auf 1545 bis 2190 €/m² Wohnfläche. Ohne Anpassung des Wohnraums wurden 1140 bis 1611 €/m² Wohnfläche ermittelt. (vgl. Walberg et al. 2011: 95ff)

Dem gegenüber wurden die Kosten des Bestandsersatz gestellt, welcher sich mit 115-275 €/m² Wohnfläche an Abriss- und Umzugsmanagementkosten und 965-1190 €/m² Wohnfläche für einen einfachen und mittleren Ausstattungsgrad nach modernen Standards mit insgesamt 1080-1465 €/m² Wohnfläche niederschlägt. (vgl. Leuck 2010: 42 nach Selk et al. 2007) Diese Werte liegen somit etwas über einer Vollmodernisierung und unter der Herstellung einer Barrierefreiheit.

Die Erhebungen im Gesamtbestand durch Walberg ergeben in kleinen Mehrfamilienhäusern Kosten von 1185 bis 1616 €/m² Wohnfläche für Abriss, Umzugsmanagement und vergleichbaren Neubau. Der Autor legt daher die Kalkulation von Ersatzneubauten in diesem untersuchten Segment nahe. (vgl. Walberg et al. 2011: 100) Die Kosten decken sich annähernd mit jenen einer Sanierung ohne Anpassung des Wohnraums und liegen weit unter den Werten der Wohnraumerweiterung und Herstellung einer Barrierefreiheit. Vor allem im Einfamilienhausbereich und bei kleineren Einheiten ist eine andere Situation vorzufinden und es konnte keine Empfehlung für Ersatzneubauten ausgesprochen werden. (vgl. Walberg et al. 2011: 98ff)

Eine vergleichbare Dimension wird damit in einigen Bestandssegmenten bereits bei Modernisierungsmaßnahmen erreicht, die über energetische Anpassungen und Zubauten von Balkonen hinausgehen. Die späteren Einnahmen durch leichtere Vermarktung und Mietentgeltanhebung sowie andere positive Effekte sind in diesem Beispiel ausgeklammert.

Die Berechnungen des Potentials sind jedoch in der Praxis nur zweitrangig, da sich primär der individuelle bauliche Zustand und damit die Kosten der Herstellung eines vermietbaren Zustands als ausschlaggebender Faktor herauskristallisiert haben. Hier wirken sowohl der technische Zustand der Bauteile, als auch die „konstruktiven, funktionalen oder gestalterischen Mängel“ auf die Entscheidung ein. (Bodelschwingh et al. 2012: 16)

Eine Erhaltung bei konstruktiven, funktionalen oder gestalterischen Mängeln kann bis zum nachfragebedingten Auszug und einer Leerstandssituation ökonomisch und, wie im Kapitel zu sozialen externen Effekten beleuchtet, auch sozial sinnvoll sein. Die Teilsanierung würde in diesen Fällen jedoch zu einer Konservierung dieser Mängel führen, wodurch oftmals dem Erhalt gegenüber der aufwendigen Gesamtsanierung zumindest der vorläufige Vortritt gegeben wird. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 16)

Gegen den Ersatzneubau sprechen auch Hindernisse, welche in weiterer Folge als Fördermaßnahme gemildert oder beseitigt werden könnten. Die Kosten und das Risiko bei der Planung und Einreichung von Neubauvorhaben sind sehr hoch. Abbruch und Neubaubewilligung sind verfahrensaufwendig und können durch Einspruchsrisiken der Nachbarn und ähnliche Bestimmungen ein hohes Risiko bergen. Diese Faktoren spielen bei der Entscheidung ebenfalls eine wichtige Rolle und sollen in dieser Arbeit im Kapitel „staatlichen Eingriffsmöglichkeiten“ dargestellt werden.

6.3 Marktsituation

Die Marktsituation ist ein wichtiger Einflussfaktor auf die Handlungsoption des Eigentümers. Sie beeinflusst die Entscheidung vor allem zwischen investieren oder erhalten. Gleichzeitig hat sie einen hohen Einfluss auf die Vermietbarkeit, da sowohl der Kapitalmarkt mit seiner Auswirkung auf den Zinssatz und die Fremdkapitalbeschaffung, als auch der Wohnungsmarkt als Ort des Wohnungsangebots und -nachfrage eine wichtige Rolle spielen. Dadurch muss die Entscheidung von mehreren Faktoren abhängig gemacht werden und sich nicht nur auf das prinzipielle Investitionsinteresse stützen.

Eine Marktsituation kann, vor allem im Wohnungsmarkt, nicht anhand übergeordneter Tendenzen oder auf städtischer Ebene erfolgen, da die Nachfrage sehr stark zwischen Stadtteilen und Quartieren differiert. Die Spezifizierung des Marktsegments, einerseits in Form von Gewerbe, Wohnen und anderen Segmenten andererseits auf Teilmärkte des Wohnmarkts bezogen, kann in einigen Bereichen große Differenzen zwischen der Marktsituation in verschiedenen Wohnungssegmenten ergeben. Die Betrachtung der erreichbaren Zielgruppe bei Erhalt, Sanierung oder die mögliche Neuorientierung nach einem Ersatzneubau erfordern die Analyse verschiedenster Wohnungssegmente und deren momentaner Lage. Essentiell ist somit erneut die Betrachtung des Einzelfalls mit seinen gegebenen Rahmenbedingungen. (vgl. Selk et al. 2007: 3) „So sind Wohnungen, die in der einen Region eine starke Nachfrage finden, die gleichen Wohnungen in Stand und Ausstattung, die in anderen Regionen leer stehen“ (Walberg et al. 2011: 27)

Im Allgemeinen können daher nur die prinzipiell möglichen Marktsituationen beschrieben und anhand ihrer Auswirkungen auf die Handlungsentscheidung bewertet werden.

Nachfragestarke und somit angespannte Wohnungsmärkte reduzieren das Leerstandsrisiko und lassen auch schlechter erhaltene Immobilien attraktiv erscheinen. Parallel dazu kann in nachfragestarken Zeiten eine Erhöhung der Rendite durch Erhöhung der Qualität erreicht werden, da sich Investitionskosten durch höhere Mieteinnahmen amortisieren lassen. Bei Vorhandensein entsprechender Kaufkraft und Standortbedingungen lassen sich in dieser Phase große Sanierungs- und Ersatzneubautätigkeiten realisieren. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 18) Die im Kapitel „rechtliche Grundlagen des Erhaltungsparadigmas“ bereits beschriebenen rechtlichen Einschränkungen bei Bestandsmietern und die generellen Mietzinsbeschränkungen lassen diese Renditesteigerung meist nur in sehr engem Rahmen zu und müssen bei Großinvestitionen immer einkalkuliert werden.

Eine Investition, besonders wenn sie mit einer Nutzungsintensivierung einhergehen kann, ist in angespannten Märkten neben Renditesteigerungen auch „stadt- und regionalplanerisch geboten“ wenn dadurch qualitative und quantitative Wohnraumversorgungseffekte entstehen. (Bodelschwingh et al. 2012: 44) Für den Bauträger kommt in dieser Phase jedoch auch der Aspekt der Mittelbindung ins Spiel, welcher einen Neubau an anderer Stelle und den Erhalt der leicht vermietbaren Bestandsobjekte attraktiver erscheinen lässt. In einer Studie werden diese abgedescribten und nicht modernisierten Objekte in angespannten Wohnungsmärkten als „Cash cows“ bezeichnet, welche keine Anreize für Investitionen bieten. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 46)

Umgekehrt können entspannte Wohnungsmärkte und eine schwache Nachfrage ein erhöhtes Leerstandsrisiko verursachen, welchem bei nicht marktgerechtem Angebot durch Investitionen entgegenzuwirken ist. Die Kostendeckung bei niedrigem Mietentgelt kann jedoch bei langen Zyklen oder langfristig zurückgehender Nachfrage in schrumpfenden Regionen nur schwer erreicht werden. Eine gewinnbringende Miethöhe ließe sich nur bei Ansprache eines neuen kaufkräftigen Nutzermilieus und Standortbedingungen, welche eine dementsprechende Marktpositionierung zulassen, durchsetzen. Die reine Instandhaltung oder Vernachlässigung würde hingegen langfristig keinen Aufwärtstrend hervorrufen können und zum „schleichenden Niedergang“ führen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 18) Diesem Szenario sollte auf politischer Ebene durch Anreize und Impulse entgegengewirkt werden.

Meist sind „nachfrageschwache Märkte mit mangelnder Kaufkraft“ für einen renditeorientierten Eigentümer ein Argument gegen einen hochwertigeren Ersatzneubau. (Bodelschwingh et al. 2012: 15) „Vor allem in entspannten Wohnungsmärkten ist es demnach kaum möglich, Gebäude nach ambitionierten energetischen Standards zu sanieren, da oftmals die wirtschaftlich erzielbare Miete hierfür zu niedrig ist.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 2)

Im Gespräch mit Experten konnte das Beispiel einer deutschen Schrumpfungsregion besprochen werden, in der eine Bauvereinigung mehrere hundert nicht zeitgemäße Wohnungen abgerissen hat, um nicht einmal halb so viele Wohnungen auf denselben Liegenschaften neu zu errichten. Das Konzept des Ersatzneubaus kann somit auch in nachfrageschwachen Märkten als Impuls und als Ansatz des Downsizing praktiziert werden. Die Rolle, die ein Fördergeber und die Stadtplanung in diesem Szenario einnehmen, muss als sehr gewichtig eingestuft werden, da Investitionen in Einzelobjekte bei bestehenden negativen

externen Effekten durch Nachbargebäude meist keine entsprechende Neupositionierung ermöglichen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 18) Die Chance in entspannten Märkten eine „zukunftsfähige Anpassung des Wohnungsangebots mit einer marktbereinigenden Reduktion des Wohnangebots zu kombinieren, indem die Flächenausnutzung reduziert wird“ muss laut einer deutschen Studie auch aus städtebaulicher und politischer Perspektive zur Steuerung der Wohnraumversorgung ergriffen werden. (Bodelschwingh et al. 2012: 44) In ausgeglichenen und entspannten Märkten spricht auch die Mittelbindung für den Ersatzneubau, da „das Gesamtangebot an Wohnungen [...] nicht (unnötig) vergrößert, aber optimiert [wird].“ (Bodelschwingh et al. 2012: 46)

Das Programm „Stadtumbau Ost“ wurde 2002 von Bund und Ländern in Deutschland ins Leben gerufen und unterstützt die Anpassung ostdeutscher Städte an Schrumpfungsprozesse. Ein Hauptaugenmerk wurde auf Leerstände, Quartiersentwicklung und Infrastrukturanpassungen gelegt, welchen neben Rückbaumaßnahmen mit einer Stärkung der Innenstädte und Aufwertungen begegnet wird. (vgl. Liebmann et al. 2012: 3f) Vor dem Programmstart des „Stadtumbau Ost“ gab es in Ostdeutschland eine Millionen leerstehende Wohnungen. 10 Jahre nach der Einführung wurden 300.000 leerstehende Wohnungen bereits abgerissen und die Zahl der Leerstände stabilisiert. Die Aufwertung von Stadtteilen und der Erhalt von Altbaubeständen stehen neben dem Rückbau ebenfalls im Zentrum der Bemühungen. Die Ausmaße des „Stadtumbau Ost“ sind enorm, wodurch etwa die Hälfte aller Einwohner Ostdeutschlands direkt oder indirekt von Stadtumbauprozessen im eigenen Haus oder in der Wohnumgebung betroffen ist. (vgl. Liebmann et al. 2012: 7ff) Das Programm bezieht sich nicht direkt auf Ersatzneubauten, da vorrangig Rückbau in schlechten Lagen und die Aufwertung und Attraktivierung in günstigen Lagen angestrebt wird. In Verbindung mit investitionsbedürftigem Gebäudebestand kann jedoch auch in dieser Situation von einem Einsatzgebiet des Ersatzneubaus gesprochen werden.

Scheuven konzentriert sich ebenfalls auf die Wirkung von Abriss als geordneter Rückzug. Der „Rückbau nicht mehr benötigter Bausubstanz“ stellt für ihn eine zentrale Aufgabe und ein Ziel der Raumplanung dar. (Scheuven 2010: 19)

Es bleibt festzuhalten, dass „die Frage nach dem Umgang mit den Wohnungsbeständen und der richtigen Investitionsstrategie in der Regel in Abhängigkeit von der jeweiligen Marktlage zu beantworten sein“ wird. (Waltersbacher 2013: 4)

6.4 Entscheidungsfindung

Die tatsächliche und individuelle Entscheidung für eine Handlungsoption kann auf vielschichtige Faktoren zurückgeführt werden. Empirische Studien haben einige wesentliche Gründe herausarbeiten können, welche in ihrer Bedeutung im Einzelfall sehr stark variieren.

Bei der Betrachtung des Abriss und Neubaus wurden als Hauptgründe der höhere Ausnutzungsgrad der Liegenschaft, also das Potential, und die hohen Kosten einer nachhaltigen Sanierung, welche einem Ersatzneubau nahe kommen würden ohne dessen Vorteile und Flexibilität zu lukrieren, genannt. (vgl. Selk et al. 2007: 5) Ökonomische Faktoren können somit als zentral beobachtet werden.

Als Faustformel gilt laut Raschper, dass bei notwendigen Investitionen im Bereich von 1000€/m² in Bestandsbauten bereits sehr genau auf die Möglichkeiten von Ersatzneubauten eingegangen werden sollte. (vgl. Raschper 2011: 10) Eine Realisierung von Ersatzneubauten ist bei diesem Investitionsbedarf meist bereits wegen indirekter Effekte, welche nicht einkalkuliert wurden, vorteilhaft.

Schlussendlich stellt sich immer die Frage der Vermietbarkeit und den damit verbundenen Renditen. Prinzipiell wird das Verhältnis der maximalen Rendite bei minimalen Investitionen angestrebt. Bei vermietbaren Gebäuden mit geringem Leerstand, niedrigen Investitionskosten und wenig Möglichkeiten der Renditesteigerung wird wohl die Strategie der Teilmodernisierung oder gar „Abwohnung“ angewandt werden und ein Abriss nur als Verwertungsmaßnahme am Ende der Nutzungsphase stehen. In Problemfällen, bei realistischen hohen Renditesteigerungen oder hohen Modernisierungskosten zur Nachfrageanpassung kann ein Ersatzneubau aus Eigentümersicht eine bessere Handlungsstrategie darstellen. Ausschlaggebend für die schlussendliche Handlungswahl sind dann allerdings in sehr hohem Maße die öffentliche Unterstützung und noch in viel höherem Maße die rechtlichen Hindernisse.

7. Internationale Ersatzneubaumodelle

Die Betrachtung von Modellen und die Überlegungen zu Erweiterungen und Verbesserungen müssen nicht nur intrinsisch, also vom Modell selbst mit allen gegebenen Rahmenbedingungen, erfolgen, sondern auch extrinsisch im Vergleich mit anderen Modellen. Trotz des hohen rechtlichen Bestimmtheitsgrads und der bereits innerhalb Österreichs stark differenzierten Ausgestaltung der Bestimmungen im Immobilienbereich ist ein Vergleich mit anderen Ländern in weiten Bereichen möglich. Besonders bei Überlegungen zu einer rechtlichen Anpassung wird daher häufig auf die Lösungswege in anderen Ländern verwiesen. In dem speziellen Fall des Ersatzneubaus steht eine fortgeschrittene und langjährige Auseinandersetzung und Anwendung in Deutschland und der Schweiz einer wachsenden und jungen Thematik in Österreich gegenüber. Neben den rechtlichen Aspekten sind vor allem die ökologischen, sozialen und in einigen Bereichen auch ökonomischen Erfahrungen in weiten Teilen auf Österreich anwendbar.

7.1 Schweiz

In der Schweiz findet sich das wohl am stärksten ausgeprägte Bewusstsein für Ersatzneubau im deutschsprachigen Raum. Das Augenmerk liegt hier vor allem in dem energetisch- und ressourcenoptimierten Umgang mit Bestandsobjekten. Die Erfahrungen in diesem Bereich können aufgrund der Betrachtung auf Objektebene großteils auch auf Österreich übertragen werden. Weitere Kernthemen stellen der Ausnutzungsgrad und die Anpassung an die Marktnachfrage dar, welche aufgrund der Preissituation und der räumlichen Gegebenheiten in der Schweiz als zentraler einzuschätzen sind als in Österreich. Vor allem die rechtliche Ausgestaltung der Mietzinsbildung und der Grad des Mieterschutzes sowie die unterschiedliche Herangehensweise an eine soziale Verträglichkeit lassen die Option des Ersatzneubaus weit häufiger als Alternative zur Gesamtanierung in Erscheinung treten als in Österreich.

2010 wurde mit „Green Building Schweiz“ eine „Trägerschaft zur Förderung des Massivbaus mit Schwerpunkt Ersatzneubau“ mit zahlreichen Vertretern der Schweizer Bauwirtschaft gegründet. Die zentralen Aufgaben sind Lobbyingtätigkeit, Öffentlichkeitsarbeit und die Weiterentwicklung des Ersatzneubaugedankens. (vgl. Lanzendörfer, Burkhalter 2010: 4)

In den Ballungszentren der Schweiz und vor allem in Zürich wurde das Konzept des Ersatzneubaus aufgrund des Vorliegens fast aller bereits genannter Voraussetzung und einem hohen ökonomischen Druck am stärksten umgesetzt. Von 2003 bis 2008 war rund ein Drittel bis ein Viertel der gesamten Bautätigkeit in Zürich Bestandsersatz. Diese Zahl schließt jedoch auch die Bebauung ehemaliger Industrieareale und Infrastrukturbauten sowie Nebengebäude etc. ein. Bei reiner Betrachtung der Ersatzbauten von Wohngebäuden würde ein Wert von ca. 15 % erreicht werden. (vgl. Rey 2010: 6)

2004 wurde der potentielle Ersatzneubauanteil an dem sanierungsbedürftigen Gebäudebestand auf 16% geschätzt, welcher bis 2020 mit verstärkter Förderungsbemühung auf 40% erhöht werden könnte. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 19) Diese Zahl ist nur bedingt mit den Nachbarländern vergleichbar, da hier meist der Anteil des gesamten Gebäudebestands

angegeben wird. Bei diesem Vergleichswert würde somit ein weit höherer Wert in der Schweiz prognostiziert werden.

Die Attraktivität der Option des Ersatzneubaus hängt vor allem von der „Bauqualität, dem Zustand des Gebäudes, der Ausnutzung sowie der Wohnlage ab.“ (Lanzendörfer, Burkhalter 2010: 4) Die Situation einer großen Zahl an energetisch schlechten, nicht schützenswerten Bauten mit niedrigen Qualitätsstandards und bestehendem Sanierungsbedarf ist auch in der Schweiz Voraussetzung für Ersatzneubaumodelle.

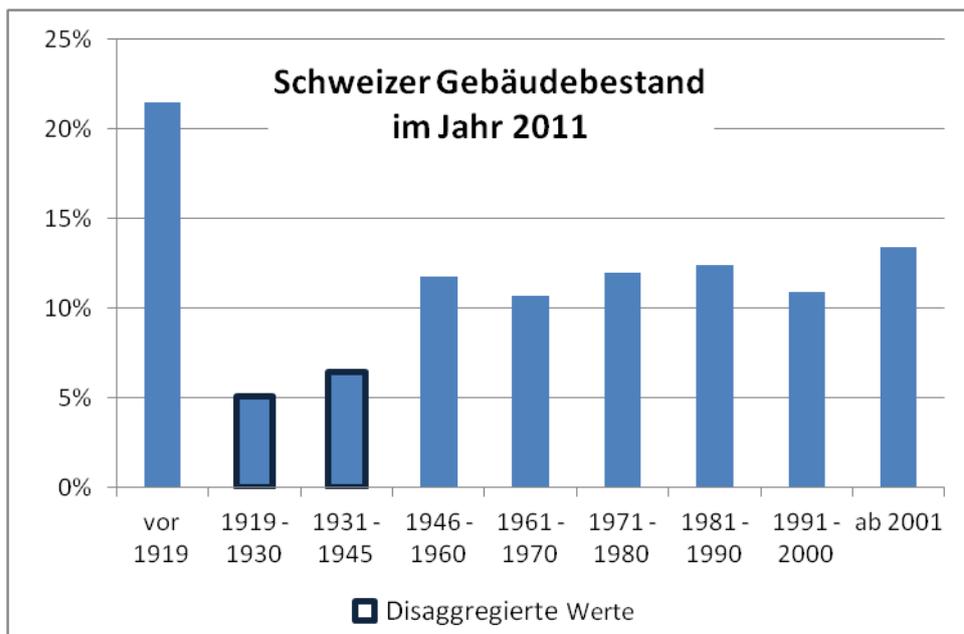


Abbildung 12: Schweizer Gebäudebestand im Jahr 2011
Quelle: Meier 2011: 10 nach BFS 2011; eigene Darstellung

Ein Blick auf den Gebäudebestand in Abbildung 12 zeigt mit über 20% einen hohen Anteil an Bauten, welche vor 1919 errichtet wurden. Im Gegensatz zu Österreich kann ein moderateres Einknicken in den Kriegsjahren und kein Massenwohnbau in der Nachkriegszeit beobachtet werden. Es liegt eine relativ homogene Verteilung der Bestandsbauten in verschiedenen Dekaden vor. (vgl. Meier 2011: 26 nach BFS 2011) Der große Bestand von Gebäuden vor 1919 ist vermutlich auf die geringeren Kriegszerstörungen zurückzuführen. Die Kriegsjahre waren in der Schweiz ebenfalls wirtschaftlich angespannt und in der Nachkriegszeit bestand kein enormer Nachholbedarf beziehungsweise keine Wohnungsnot. Die umrandeten Jahre zwischen 1919 und 1945 wurden aus einem Datensatz disaggregiert um vergleichbare Klassen zu erreichen.

Ersatzneubau zahlt sich laut Peter Burkhalter, Geschäftsführer des Vereins „Green Building Schweiz“, bei Betrachtung der Gesamtlebenskosten fast immer aus. Hier sind vor allem die Ausnutzung von Verdichtungspotentialen, die Betriebskosteneinsparungen und im Falle eines Ersatzneubaus die möglichen Mietzinseinnahmen in meist guten Lagen ausschlaggebend. (vgl. Lanzendörfer, Burkhalter 2010: 4ff) Peter Burkhalter schreibt, dass „bei attraktiver Lage eines baufälligen Gebäudes und einer hohen Ausnutzungsreserve über 25% [...] ein Ersatzneubau angezeigt“ ist. (Burkhalter 2010: 62)

„Ein Hauptkriterium für den Abbruchbescheid ist die Möglichkeit, mit einem Ersatzneubau die Nutzungsreserven auf der Parzelle maximal auszuschöpfen.“ (Lanzendörfer, Burkhalter 2010: 5) Dem entsprechend sind die Verdichtungseffekte sehr hoch einzuschätzen und laut Statistik.info 2010, des Statistischen Amtes des Kanton Zürichs, wird durchschnittlich jede „abgebrochene Wohnung durch zwei neue ersetzt“ und aus jedem „Quadratmeter entstehen nach einem Ersatzneubau drei Quadratmeter.“ (Lanzendörfer, Burkhalter 2010: 5) Der ökonomische Druck und die rechtlichen Möglichkeiten stehen dabei natürlich in vielen Fällen in keinem Verhältnis zu der österreichischen Situation.

7.1.1 Rechtliche Ausgestaltung

Neben den unterschiedlichen ökonomischen und raumplanerischen Rahmenbedingungen sind die rechtlichen Bestimmungen ausschlaggebend für die Entwicklung der Ersatzneubauoption.

Eine Kündigung der Mieter ist in der Schweiz sowohl bei Ersatzneubauten, als auch bei Gesamtanierungen möglich. (vgl. Ott et al. 2002: 98) Die ökonomische Weiterentwicklung einer Immobilie wird dadurch über den Mieterschutz gestellt. Diese grundsätzliche Handlungsfreiheit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Durchführung von Ersatzneubauten in dieser Größenordnung. Ein Einspruchsrecht für Mieter besteht und kann laut einer Schweizer Studie bei Ersatzneubauten eine Verzögerung von bis zu 2 Jahren verursachen. (vgl. Ott et al. 2002: 62) Bei zusätzlicher Begehrung um maximale Erstreckung des Mietverhältnisses kann sich das Ende der Mietbeziehung um bis zu 4 Jahre verzögern. 1 – 2 Jahre sind in diesen Verfahren jedoch üblich. (vgl. Hochrein 2011: 16) Um derartige Verzögerungen zu verhindern wird der Ersatzneubau in der Schweiz häufig durch frühzeitige Bekanntgabe des Kündigungstermins (6 – 12 Monate), Angebot von Ersatzlösungen und Umzugsbeiträgen bei Härtefällen begleitet. (vgl. Ott et al. 2002: 72) Bei Sanierungen mit Bestandsmietern ist wie in Österreich eine Mietzinsminderung aufgrund der Beeinträchtigung der Wohnungsnutzung vorgesehen. (vgl. Ott et al. 2002: 64)

Das Schweizer Mietrecht erlaubt eine Erhöhung der Mieten bei wertsteigernden Investitionen, höheren Kosten, wie Hypothekarzinssatzsteigerungen, oder bei höheren quartierüblichen Mieten. Letztere Möglichkeit konnte bisher in der Praxis aufgrund von Entscheidungen des Mietgerichts nach einer Quelle aus 2004 nicht durchgesetzt werden. (vgl. Ott et al. 2002: 70) Nach Pichler 2009 wird diese Option als „selten genehmigt“ eingestuft. (vgl. Hochrein 2011: 15) Die Erhöhung aufgrund wertsteigernder Investitionen wird jedoch sehr häufig angewandt und zur Finanzierung von Verbesserungsarbeiten herangezogen. In der Schweiz besteht eine mietrechtliche Vorgabe, dass 50 – 70% der Erneuerungsinvestitionen übergewälzt werden dürfen. (Art. 14 VMWG) Eine Anpassung an die Marktmiete ist dabei meist nicht möglich, weshalb in vielen Fällen eine Kündigung mit Neumieter und entsprechender aktueller Marktmiete angestrebt wird. (vgl. Hochrein 2011: 15ff)

Die Duldungspflichten sind in der Schweiz ebenfalls anders geregelt. Arbeiten, „die ausserhalb der traditionellen Unterhaltsarbeiten liegen und keine Mängel- oder Behebungsarbeiten darstellen“, müssen, auch bei Eingriff in die Substanz, geduldet werden. Eine Duldung von Ersatzneubauten ist nach einer Quelle aus 2010 in der Schweiz noch nicht im Gesetz verankert. (vgl. Burkhalter 2010: 63) Diese Duldungspflicht wäre mit dem Modell der „Abrisskündigung“ auch nur in wenigen Fällen schlagend. Eine Variante des Reconstructing würde über einen Ausbau der Duldungspflichten dennoch realisierbar sein.

Trotz dieser zahlreichen begünstigenden Umstände wird auch in der Schweiz von Förderseite das Hauptaugenmerk auf die Gebäudesanierung gelegt. Ersatzneubau profitiert laut Burkhalter von „keinem effektiven steuerlichen Anreizsystem“. (Burkhalter 2010: 62) Einzelne Förderbemühungen konnten jedoch bereits bei einer Recherche identifiziert werden.

In einer Gemeinde in St. Gallen, Schweiz, wird schon heute die Hälfte der Abbruchkosten eines leer stehenden Bestandsobjekts, maximal jedoch 20.000 CHF, von der Gemeinde übernommen. Dieses Pilotprojekt der „Abrissprämie“ soll in weiteren Gemeinden eingeführt werden. (vgl. Burkhalter 2010: 61) Der Kanton Wallis gibt bei Einhaltung gewisser Qualitätskriterien, insbesondere für den Minergie-Standard, einen Bonus von 15% auf die Ausnutzungsziffer (=Geschoßflächenzahl). (vgl. Burkhalter 2010: 62) Minergie wurde als Baustandard von Wirtschaft, Kantonen und dem Bund eingeführt und enthält Kenngrößen für den Komfort und die energetische Ausgestaltung von neuen und modernisierten Gebäuden. (vgl. minergie.ch 2014: online)

Eine Motion, ein Antrag auf Gesetzesänderung in der Schweiz, von 2010 zielte auf die „Revision des Raumplanungsgesetzes und des Steuerrechtes [ab ...], um die energetische Sanierung und den Ersatz von Altbauten zu beschleunigen.“ (Ständerat 2012: 1) Das Ziel ist eine unbürokratische Anwendung und raumplanerische Bevorzugung von Ersatzneubauten bei unverhältnismäßigem Aufwand von energetischen Sanierungen. (vgl. Ständerat 2012: 1ff) Aufgrund der hohen Eingriffstiefe in die Rechte der Kantone und Kommunen wurde dieses Begehren erst vom Bundesrat abgelehnt um in zweiter Instanz vom Nationalrat, dem Erstrat, im Jahr 2012 angenommen zu werden. (vgl. Ständerat 2012: 2) Eine genaue Stoßrichtung kann somit erst in den letzten Jahren identifiziert werden, die auf überkantonaler Ebene ein Bekenntnis für Ersatzneubauten abgelegt hat. Der Eingriff in andere Kompetenzbereiche wurde mit der möglichen Ausgestaltung in Form von Empfehlungen und der Bedeutung der gemeinsamen Richtungsentscheidung begründet. (vgl. Ständerat 2012: 3)

Das Schweizer Pendant zum Wohnungseigentum, das Stockwerkseigentum, welches seit 1965 verankert ist, stellt eine ähnliche Hürde für die Handlungsfähigkeit dar wie in Österreich. Die Entscheidungsfindung muss ebenfalls einstimmig geschehen und birgt aufgrund der unterschiedlichen Interessen hohes Streitpotential. Die Problematik des „Wohnungseigentums“ wird in der Schweiz durch die frühere Einführung und damit dem Alter der Bestandbauten verschärft und scheint schon in nächster Zeit zu einem wichtigen Thema zu werden. (vgl. Burkhalter 2010: 63)

7.1.2 Entwicklungsschritte zum Ersatzneubau

Die momentane Situation mit einem ausgeprägten System des Ersatzneubaus ist in der Schweiz erst seit der Jahrhundertwende zu beobachten. Vor dieser Boomphase mit 1000 Abbrüchen pro Jahr stand eine lange Phase mit rund 300 Abbrüchen pro Jahr. Eine Schweizer Studie sieht den Anstieg vor allem in dem zunehmenden ökonomischen Druck begründet. (vgl. Rey 2010: 4)

Weiters wurden mit Umstrukturierungen von Industriearealen Initialzündungen gesetzt, welche sich über den innerstädtischen Bereich auch in den Agglomerationsraum auswirkten. Seit 2004 ist der Fokus der Umnutzung von Industriearealen zu Wohnbauarealen übergegangen. (vgl. Rey 2010: 4ff) Erst ab diesem Zeitpunkt kann von Ersatzneubauten nach der obengenannten Definition gesprochen werden.

Ein weiterer interessanter Effekt ist die Veränderung des Wohnungsmixes oder konkret der Eigentumsverhältnisse. Ein starker Trend zu Eigentumswohnungen ist feststellbar, welcher sich in einer Eigentumsquote von 54% der zusätzlichen Wohnungen im Ersatzneubau manifestiert. (vgl. Rey 2010: 8ff)

Rund jede dritte Mietwohnung in Ersatzbauten ist eine Genossenschaftswohnung, was jedoch auf den geringen Anteil der Mietwohnungen und nicht auf den großen Anteil der Genossenschaften zurückzuführen ist. Jedenfalls kann damit die Aussage getätigt werden, dass das gemeinnützige Segment eine zunehmend größere Rolle im Bereich der Mietwohnungen spielt und insgesamt ein großer Schwerpunkt auf Eigentumswohnungen in Neubauten gelegt wurde. (vgl. Rey 2010: 9)

Bei der Erweiterung des Ersatzneubaubegriffs auf Industrieareale kann auch in Österreich von einem bestehenden Ersatzneubausektor gesprochen werden. Der starke Anstieg an Ersatzneubauten in bestehendem Wohnbau ist somit die vorrangig interessantere Entwicklung in der Schweiz. Der ökonomische Druck und die fehlenden Baulandreserven können jedoch nur bedingt auf eine ähnliche Entwicklung in Österreich hinweisen.

Eine Verschiebung des Wohnungsmixes ist bei einer Ausgestaltung eines Ersatzneubaus nach internationalem Vorbild vermutlich in ähnlicher Weise auch in Österreich zu erwarten, während eine Reconstructing-Offensive eine derartige Verschiebung verhindern und sogar langfristig unterbinden würde.

Die sozialen Auswirkungen der Abrisskündigung, Mietpreissteigerung in guten Lagen und somit die Verdrängung von Bevölkerungsschichten wird in diesem Zusammenhang als sekundär eingestuft. Laut einer Schweizer Studie „sollten die aktuellen Auswirkungen auf die heutigen Mieter nicht überbewertet werden“. (Ott et al. 2002: 68) Die Verdrängung führt zu einer Aufwertung des Quartiers und die allgemeine Alterung des Gebäudebestands führt zu einer relativen Verbilligung noch nicht erneuerter Gebäude, welche als Ersatzwohnungen dienen können. (vgl. Ott et al. 2002: 70ff) Die genaue Argumentationslinie wird in dem Kapitel „Praxiserkenntnisse aus internationalen Konzepten“ erläutert. Eine derartige Herangehensweise ist in Österreich nicht zu erwarten, weshalb ein Ersatzneubau nach Schweizer Vorbild aus sozialer Sicht eine große Diskussion hervorrufen würde.

7.2 Deutschland

„Das Thema Ersatzneubau wird in Deutschland erst seit einigen Jahren stärker diskutiert.“ (Herrmann 2013: 3)

In Deutschland zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab. Trotz der bestehenden Möglichkeiten und Praktizierung von Ersatzneubau ist laut Ulli Meisel nur ein erster Schritt in einen Paradigmenwechsel gemacht.

„Das seit mehreren Dekaden eingeübte und inzwischen manchmal auch relativ unkritisch angewandte Bewahren richtet sich zum Teil auch auf urbane Bestände mit grenzwertigen Qualitäten. Es verstellt unter Umständen den Blick für geeignetere Konzepte in Bestandsquartieren unter Einbeziehung von Abriss und Ersatzneubauten, mit denen die Kriterien einer nachhaltigen Entwicklung ggf. besser erfüllt werden könnten.“ (Meisel 2014: 1)

Auch die Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) kommt 2012 zur Einschätzung, dass „das Thema ‚Ersatzneubau‘ erst in den letzten Jahren in den Fokus gerückt ist“. (Bodelschwingh et al. 2012: 14)

Die Diskussion in Deutschland muss ebenfalls vor dem Hintergrund des Gebäudebestands gesehen werden. Während der ökonomische Druck und die Ausnutzung der bestehenden Flächen weniger Bedeutung hat als in der Schweiz rückt der Zustand der Bestandsbauten in den Mittelpunkt der Diskussion. In Abbildung 13 kann abgelesen werden, dass ein Großteil der Bestandsbauten im ehemaligen Ostdeutschland vor 1948 und über die Hälfte aller Bestandsbauten in Westdeutschland zwischen 1949 und 1978 errichtet wurden.

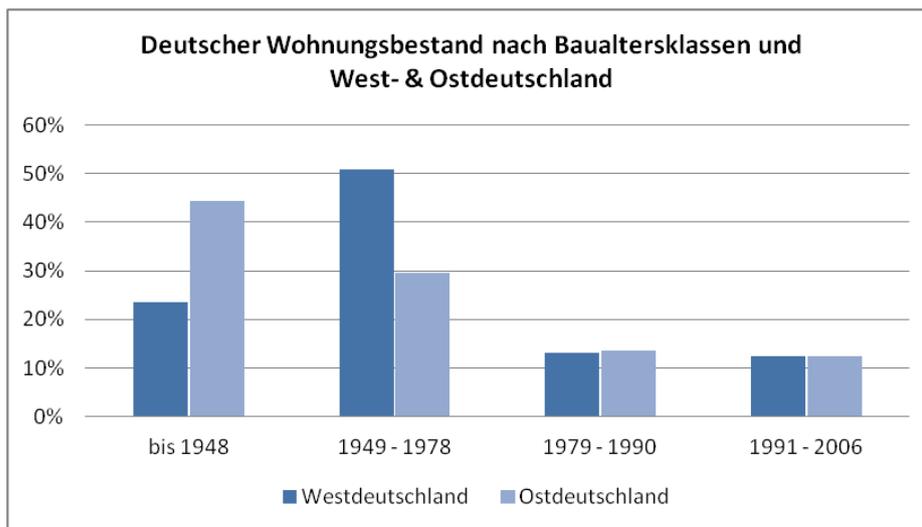


Abbildung 13: Deutscher Wohnungsbestand nach Baualtersklassen und West- & Ostdeutschland
Quelle: Günther 2012: 6 nach Statistisches Bundesamt 2006; eigene Darstellung

Die Diskussion ist somit sehr stark durch die Qualität der Kriegsbauten in Ostdeutschland und der Nachkriegsbauten in Westdeutschland, welche „der im Vergleich zu den heutigen Anforderungen ursprünglich marginale energetische Standard“ eint, geprägt. (Günther 2012: 5) Der damalige Wohnbaudruck kann verdeutlicht werden, wenn der Prozentanteil des Bundeshaushaltes für Wohnungsneubau betrachtet wird. Waren es in den 1950er Jahren 50% des Bundeshaushaltes, können heute rund 10% des Bundeshaushaltes als Wohnungsbauförderung bezeichnet werden. (vgl. Günther 2012: 10f) Dementsprechend ist die Entwicklung des Bestands in den Vordergrund gerückt.

Parallel zur Situation in Österreich spielte Wärmeschutz bis in die 70er Jahre keine Rolle. Die 1. Wärmeschutzverordnung und ihre Auswirkung kann in Abbildung 14 verdeutlicht werden. (vgl. Maas et al. 2010: 5) Die Grafik zeigt den Anteil der Wohnungen nach Baualtersklassen und Heizwärmebedarf, welcher bis in die 1970er auf einem konstant hohen Niveau blieb und in modernen Bauten auf rund ein Viertel reduziert werden konnte.

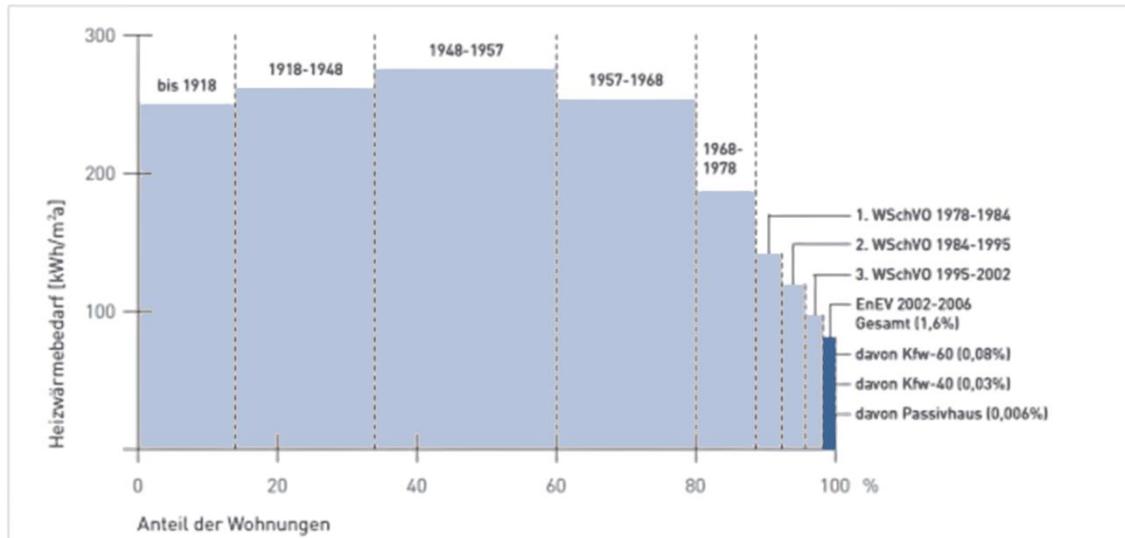


Abbildung 14: Heizwärmebedarf und kumulierter Gebäudebestand nach Baualtersklassen
Quelle: Maas et al. 2010: 5 nach IWU; eigene Darstellung

Das in Deutschland bestehende Potential für Ersatzneubau kann anhand einiger Studien und Experteneinschätzungen angenähert werden. Während die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. ein Potential von 10-12% des Gebäudebestands ermittelt, wird in einer Expertenurfrage des Eduard Pestel Instituts ein Anteil von 10-30% und von Norbert Raschper ein Wert von 10-15% angegeben. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 18)

Dieses Potential spiegelt sich auch in der Sanierungsrate von 1% wider, welche eine hohe Zahl an unsanierten Bestandsbauten vermuten lässt. (vgl. Maas et al. 2010: 5)

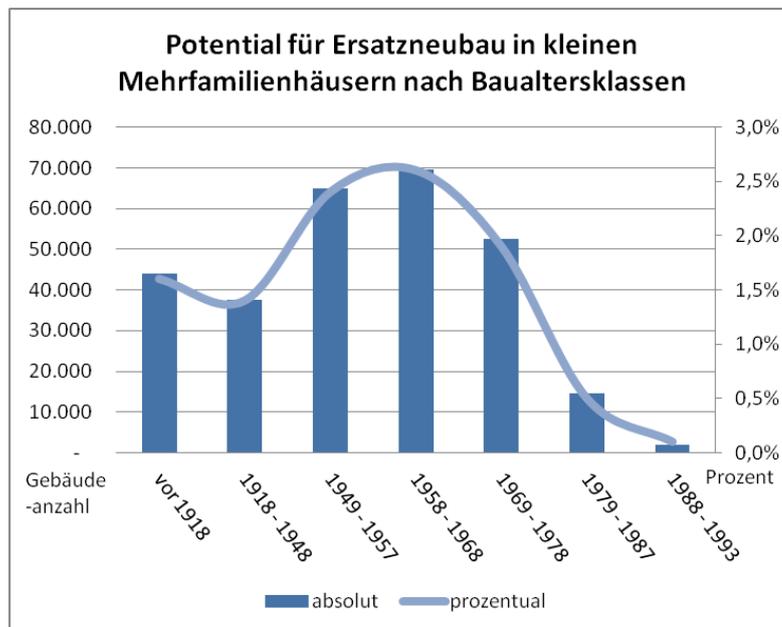


Abbildung 15: Potential für Ersatzneubau in kleinen Mehrfamilienhäusern nach Baualtersklassen in Deutschland
Quelle: Walberg et al. 2011: 116; eigene Darstellung

Der Wohnungsbestand im Segment der kleinen Mehrfamilienhäuser bis 12 Wohnungen wurde 2011 in einer Studie bezüglich seiner Entwicklungsmöglichkeiten untersucht. Abbildung 15 zeigt den Anteil der nicht modernisierungswürdigen Bestandsbauten und damit das Potential für Ersatzneubau nach Baualtersklassen. Insgesamt identifiziert diese Studie ein Ersatzneubaupotential von 10,5% in dem Segment der kleinen Mehrfamilienhäuser. Diese Betrachtung stützt sich primär auf wirtschaftliche Kennwerte beinhaltet allerdings auch Ausschlusskriterien, Sanierungsgrade und die Nachfrageorientierung. (vgl. Walberg 2011: 116)

6.2.1. Rechtliche Ausgestaltung

Die Option der „Abrisskündigung“ ist in Deutschland ebenfalls in gewissem Maße verankert.

Das Deutsche Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) führt in §573 parallel zu §30 MRG im österreichischen Recht die Kündigungsgründe zur ordentlichen Kündigung an, welche bei Pflichtverletzung und Eigenbedarf sowie im Falle einer Hinderung „an einer angemessenen wirtschaftlichen Verwertung des Grundstücks“ und daraus resultierender „erheblicher Nachteile“ für den Vermieter vorliegen. (§573 Abs. 2 BGB) Eine „Kündigung zum Zwecke der Mieterhöhung ist ausgeschlossen.“ (§573 Abs. 1 BGB) Ein Mehrertrag bei Begründung von Wohnungseigentum gilt ebenfalls nicht als „angemessene wirtschaftliche Verwertung“ und eine vertragliche Vereinbarung „zum Nachteil des Mieters“ ist von vornherein ausgeschlossen. (§573 Abs. 4 BGB)

Nach §574 BGB kann in Härtefällen, welche nach Abwägung der Interessen die Mieterinteressen über die des Vermieters stellen und beispielsweise vorliegen, „wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen nicht beschafft werden kann“, einer Kündigung widersprochen werden. (§574 BGB) Bei gültigem Widerspruch gegen die Kündigung bleibt jedoch nicht das bestehende Verhältnis aufrecht, wenn die bisherigen Vertragsbedingungen dem Vermieter nicht zuzumuten sind. Es kommt somit zu einer „angemessenen Änderung der Bedingungen“, welche im Streitfall durch ein Urteil bestimmt werden. (§574a BGB) Bei Veränderungen der Voraussetzungen kann dieser Kreislauf erneut in Gang gesetzt werden. (§574c BGB) Es kommt somit nicht zu einem ewigen Erhalt von Mietbedingungen, sondern selbst bei bestehenden Härtefällen kann durch diesen Rechtskreislauf eine Anpassung der Mietbedingungen durch ein richterliches Urteil erfolgen.

Da die oben beschriebenen Paragraphen einige Interpretationsspielräume offen lassen, wird auf die Judikatur zurückgegriffen.

Mit 28.9.2009 wurde über die Frage der „Kündigung von Mietverhältnissen zur wirtschaftlichen Verwertung eines Grundstücks durch Abbruch eines sanierungsbedürftigen Wohngebäudes und Errichtung einer neuen Wohnanlage“ vom Bundesgerichtshof (BGH) entschieden.

Die Kündigung aus ökonomischen Interessen ist zulässig, wenn die Abwägung der Interessen im Einzelfall die Nachteile des Vermieters bei Erhalt des Mietverhältnisses als höher einschätzt. Eine generelle „Abrisskündigung“ für Ersatzneubauten ist somit nicht gegeben. (vgl. BGH-Presestelle 2009: 2ff)

In jedem Fall öffnet dieses Urteil weite Spielräume, die den Ersatzneubau mit entsprechenden Kündigungen ermöglichen. Die Abkehr von dem Paradigma der Erhaltung und die Grenzen der Bestandsentwicklung werden in dem Urteil konkret angesprochen.

„Der Grundstückseigentümer dürfe nicht darauf verwiesen werden, sich auf Sanierungsmaßnahmen zu beschränken, die nur zu einer Behebung des Instandhaltungsstaus und einer Restnutzungsdauer des Gebäudes von 15 bis 20 Jahren führen würden.“ (BGH 2009: 4) „Eine Kündigung zum Zweck des Abbruchs eines Gebäudes und anschließendem Wiederaufbau widerspricht schließlich auch nicht der Vorstellung des Gesetzgebers; in den Gesetzesmaterialien wird diese Möglichkeit vielmehr als Beispielfall für eine Verwertungskündigung angeführt.“ (BGH-Pressestelle 2009: 2)

Das Argument der Verdrängung durch die anschließende Erhöhung des Mietentgelts ist bei Ersatzneubauten laut BGH nicht anzuwenden, da der Kündigungsschutz nach BGB auf den „Bestandsschutz des einzelnen Mietverhältnisses“ und nicht auf den Erhalt eines Bestands von Mietwohnungen mit günstigem Mietzins abzielt. (vgl. BGH 2009: 11) Diese sozialen und städtebaulichen Ziele müssten in anderen Bestimmungen verfolgt werden und können keinen Einfluss auf die mietrechtliche Beurteilung nach BGB haben. Dieser Ansatzpunkt ist auch in Österreich zu beachten, da ein reiner Eingriff in Wohnrechte bei fehlenden Eingriffsmöglichkeiten der Planung keine Steuerbarkeit der Entwicklung zulässt.

Parallel zur Schweiz können laut §559 BGB Investitionen beziehungsweise bauliche Maßnahmen, „durch die der Gebrauchswert der Mietsache nachhaltig erhöht wird“, „die allgemeinen Wohnverhältnisse auf die Dauer verbessert werden“, „der Wasserverbrauch nachhaltig reduziert wird“ oder die „Endenergie nachhaltig eingespart wird“ an den Mieter in Form einer Mieterhöhung weiterverrechnet werden. (§555 BGB) Es kann eine Erhöhung der jährlichen Miete um maximal 11% der Investitionskosten weiterverrechnet werden. (vgl. §559 Abs. 1 BGB)

Weiters ist eine Erhöhung des Mietzinses möglich, wenn im letzten Jahr keine Erhöhung stattgefunden hat, der Mietzins unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegt und die Steigerung in den letzten drei Jahren unter 20% lag. (vgl. §558 BGB) Die Anpassung an einen ortsüblichen Mietzins ist daher bereits gesetzlich geregelt.

Einen großen Einfluss auf die Mietzinsbildung haben jedoch die Förderbestimmungen, welche beispielsweise einen höchstzulässigen Mietzins vorschreiben können. (vgl. §28 WoFG) Ein weiterer wichtiger Faktor, der von Förderungen bestimmt werden kann und besonders in Bezug auf die soziale Verträglichkeit von Ersatzneubauten zu erwähnen ist, ist die „Rückkehroption“. Diese ermöglicht den Bestandsmietern in den Ersatzbau zu ziehen, wobei in Hamburg das Einkommen und somit die Berechnungsgrundlage für die Förderberechtigung hinter die Beibehaltung des Wohnstandorts tritt und keinen Einfluss hat. (vgl. IFB Hamburg 2014: 16) Diese Rückkehroption beinhaltet nur ein Vormietrecht und keinen Erhalt der Lebensumstände und gleichbleibende Mietzinse, stellt jedoch einen wichtigen Schritt zur sozialen Verträglichkeit von Ersatzneubauprojekten dar.

Im Gegensatz zu der Studie aus der Schweiz werden in Deutschland die sozialen Effekte von Ersatzneubau nicht als kurzfristig unerwünscht aber langfristig zielführend bewertet, sondern mit ähnlichen Argumenten wie in Österreich kritisch analysiert. Eine Erneuerung durch Abriss und Neubau mit gleichzeitiger Veränderung der Mieterstruktur „könnte erhebliche soziale und

kulturelle Konsequenzen gegenüber bisher eher erhaltungsorientierten Verfahrensweisen haben, deren positive und negative Folgen sorgfältig abgeschätzt werden sollten.“ (Meisel 2014: 5)

Die Erkenntnisse, welche aus dem System in Deutschland gezogen werden können, sind die Kriterien von Förderzusagen mit Vormietrecht und Rückkehroption trotz fehlender Förderberechtigung des Mieters, die Verankerung von Lenkungsinstrumenten vor der Ermöglichung von Ersatzneubau im Wohnrecht und die Erhaltung der Wirtschaftlichkeit von Investitionen durch Kostenüberwälzungen.

7.3 Weitere Europäische Länder und USA

Die Problematik des alternden Gebäudebestands zielt in allen Ländern auf die eine oder andere Weise auf Ersatzneubauten ab. Die Unterschiede in der nationalen Wahrnehmung sind durch die „jeweils vorangegangene gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungen und durch Erfahrungen mit verschiedenen Interventionsstrategien in den Ländern [...]“ (Meisel 2014: 39) entstanden. Belgien und Italien zogen sich bereits im Vorfeld sehr stark von der Wohnungspolitik zurück und können bezüglich ihrer Eingriffe nicht bewertet werden. Eine quantitative Analyse des Umgangs mit Bestandsobjekten und der momentanen Situation ist aufgrund unterschiedlicher Datengrundlagen nur schwer möglich. (vgl. Meisel 2014: 39) Einige einzelne Länder können jedoch qualitativ betrachtet werden.

7.3.1 Niederlande

Die Abrisstätigkeit hat auch in den Niederlanden einen weit höheren Stellenwert als in Österreich. Jährlichen Wohnungsabgängen von 0,1% vor 30 Jahren steht eine Steigerung auf 0,3% ab 2005 gegenüber. Vor allem Gebäude mit Baujahren vor 1950 und 1950 bis 1975 waren von Abriss betroffen. Nach Angaben des niederländischen Bauministeriums sollten zwischen 2000 und 2010 200.000 Abrisswohnungen durch 370.000 Ersatzneubauwohnungen ersetzt werden. Dem stünden laut Zielvorgaben rund 50.000 innerstädtische Neubauten ohne vorangehenden Abriss gegenüber. (vgl. Meisel 2014: 40) Die Bedeutung und Tendenz von Ersatzneubautätigkeiten ist anhand dieser veralteten Zielvorgaben bereits ersichtlich.

Bereits seit den 1970er Jahren wurde begonnen parallel zur Sanierung Ersatzneubauten zu errichten. Die ökologische Komponente wurde dabei weit weniger beachtet als die Möglichkeit zur Anpassung des Wohnungsbestands sowie der „Verbesserung der Wohnungszuschnitte und –ausstattung und der Behebung von sozialen Problemen.“ (Dool 2013: 8)

Es findet ein „offener Umgang mit dem Thema“ statt. (Bodelschwingh et al. 2012: 19) Der soziale Wohnungssektor kann dabei weit größere Ersatzneubautätigkeit aufweisen als der private Bereich. Nach einer deutschen Studie von 2012 hat die Rezession einen Rückgang der Ersatzneubautätigkeit und aus Kostengründen eine verstärkte Sanierungstätigkeit eingesetzt. Dies ist einerseits der Rezession, der Komplexität und Fristigkeit des Ersatzneubaus, der ökologischen Diskussion und andererseits der zunehmenden Akzeptanz des Nachkriegswohnungsbaus geschuldet. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 19) Die im Kapitel „historische Entwicklung des Umgangs mit dem Gebäudebestand“ beschriebene Veränderung in der Betrachtung von dem Gebäudebestand und der Imagewandel kann somit offensichtlich in den Niederlanden beobachtet werden.

Die Situation in den Niederlanden macht deutlich, dass Ersatzneubau nicht als neues Phänomen einzustufen ist. Es ist vielmehr eine Reaktion auf eine Situation. Während der Markt und die Lage in den Niederlanden ein Abrücken von Ersatzneubauüberlegungen nahe legen, fangen in anderen Ländern die Bestandsentwicklungen mit der Berücksichtigung von Ersatzneubauten erst an. Von einer Steigerung oder Abkehr aufgrund einer Weiterentwicklung und einem Erkenntnisgewinn kann nicht gesprochen werden, sondern vielmehr von einer Anpassung der Instrumentarien an den momentanen Entwicklungsbedarf.

7.3.2 England

In England wurden 2007 von der „International Conference Rotterdam“ rund 43% aller Wohneinheiten als modernisierungsbedürftig eingestuft. Das Hauptaugenmerk bei Ersatzneubauten lag auf „urbanen Strukturen der Nachkriegs-Moderne“. (Meisel 2014: 41) Die Auswirkungen auf den gemeinnützigen Wohnungsbau können nicht beobachtet werden, da seit den 1990ern eine Übertragung der Wohnbautätigkeit in den gewerblichen Sektor stattgefunden hat und ein staatlich betriebener, geförderter Mietwohnungsbau nicht mehr besteht. (vgl. Meisel 2014: 41)

7.3.3 Frankreich

Frankreich war von 2000 bis 2008 mit einem sehr angespannten Wohnungsmarkt und einer Steigerung des Wohnungsbestands von 29,6 auf 32,6 Millionen Wohneinheiten konfrontiert. Die Stadtumbauaktivitäten fanden vor allem in Nachkriegssiedlungen an den Stadträndern, welche auch soziale Problemzonen darstellen, statt. Als Grundlage diente das „Loi d’Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation urbaine“, das „Loi Borloo“, das Abriss und Neubau bei Großsiedlungsstrukturen favorisiert. Interessant ist vor allem die geringe Ersatzquote von 67%, wodurch bei 100 abgerissenen Wohnungen nur 67 Ersatzwohnungen entstanden. Trotz einer geplanten Steigerung auf 96% erscheint diese Vernichtung von Wohnraum entgegen internationaler Tendenzen zu verlaufen. (vgl. Meisel 2014: 42) Als Erklärung könnte das primäre Anliegen einer sozialen und städtebaulichen Verbesserung der Situation in schlechten Lagen erhalten, welche keinem hohen Nutzungsdruck ausgesetzt sind.

Dieser Ansatz des Ersatzneubaus zur Auflockerung sozialer Brennpunkte wurde bereits in den 1980ern verfolgt, führte aus verschiedenen Gründen jedoch zu keiner Verbesserung, wodurch in manchen Quartieren heute noch die gleichen Probleme anzutreffen sind. (vgl. Bodelschwingh et al. 2013: 11)

7.3.4 USA

Eine ähnliche Entwicklung ist auch in den USA zu erkennen. Im Zentrum der Ersatzneubautätigkeit seit den 1990er Jahren stehen soziale Problemwohnungsbestände und unrentable Großsiedlungen. Die neuerrichteten Ersatzbauten wurden in geringerer Dichte und niedriggeschossiger konzipiert um den Anforderungen einer anderen Mieterschicht zu entsprechen. Der soziale Gedanke und die Verhinderung von Verdrängungseffekten beziehungsweise Ghattobildungen wurden mit der Vorgabe von einem Prozentanteil von 30-40% der Wohnungen für sehr arme Haushalte umgesetzt. (vgl. Meisel 2014: 43f)

8. Externe Effekte der Handlungsoptionen

Primär muss die Handlungsoption im Bestand als Entscheidung des Eigentümers behandelt werden. Hier spielen vor allem ökonomische, technische und rechtliche Aspekte eine Rolle. Die Energieeffizienz wird ebenfalls meist aus ökonomischen und weniger aus ökologischen Überlegungen angestrebt. Direkten Einfluss auf die Handlungsoption haben somit „wohnungswirtschaftliche Aspekte“ während die externen Effekte nur eine „sehr nachrangige Rolle“ spielen. (Bodelschwingh et al. 2012: 11) Da aus gesamtgesellschaftlicher Sicht vorrangig auf die externen Effekte geachtet werden muss, zielen Pflichten und Gesetze auf die Herstellung einer wünschenswerten Bestandsentwicklung ab. Über die Möglichkeit der rechtlichen und in weiten Bereichen auch ökonomischen Gestaltung können gesamtwirtschaftliche Überlegungen in die Entwicklung eingreifen. Externe Effekte sind auch ein zentrales Element in der Begründung von Staatsinterventionen. Dieser Handlungsbedarf der öffentlichen Hand besteht bei Marktversagen, fehlender Gerechtigkeit oder vorhandenen meritorischen Gütern, welche durch die Allokations- beziehungsweise Verteilungsfunktion des Staates ausgeglichen werden. (vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald 2013: 37f) Nachdem auf die externen Effekte der Handlungsoptionen eingegangen wird, folgt eine nähere Beschreibung dieser staatlichen Handlungsursachen in dem Kapitel „staatliche Eingriffsmöglichkeiten“.

„Beeinflusst werden die externen Effekte dabei durch Art und Umfang der Maßnahme sowie durch lokale Rahmenbedingungen wie Wohnungsmarktlage, Kaufkraft, soziale Gegebenheiten oder die städtebauliche Situation.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 2ff)

Welche Ziele verfolgt werden und inwiefern diese von verschiedenen Handlungsoptionen erreicht werden können, soll in den nächsten Unterkapiteln erläutert werden, um im Anschluss die Eingriffsmöglichkeiten und damit die Umsetzung zu behandeln.

8.1 Städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Perspektive

Aus städtebaulicher Sicht basiert die Frage des Umgangs mit Bestandsobjekten vor allem auf den Überlegungen zu Nachhaltigkeitszielen, Entwicklungsleitbildern und dem Umgang mit historischer Bausubstanz.

Auf wohnungspolitischer Ebene werden zum Beispiel die Ziele der quantitativen und qualitativen Wohnraumversorgung, Baukultur, Wertschöpfung oder Quartiersentwicklung verfolgt. Ökologische und soziale Aspekte spielen ebenfalls eine wichtige Rolle und werden, aufgrund ihrer hohen Bedeutung in eigenen Unterkapiteln näher behandelt.

8.1.1 Verdichtung und quantitative Wohnraumversorgung

Eine besondere Bedeutung in der Raumplanung hat das Nachhaltigkeitsziel nicht nur in Bezug auf den Energiebedarf, sondern auf den Ressourcenbedarf allgemein und dabei vor allem auf den „Konsum von Boden und Landschaftsräumen“. (Ott et al. 2002: 77)

Der Versiegelung und dem Druck auf unbebaute Flächen sowie dem Aufwand für die Bereitstellung öffentlicher Leistungen und der Zersiedlung ist in erster Linie durch Verdichtung zu begegnen. (vgl. Ott et al. 2002: 77ff) Aus dieser Überlegung ist der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung der Vorrang zu geben und eine kompakte Stadt- und Regionalentwicklung anzustreben. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 47) Aus städtebaulicher

Sicht ist somit eine hohe Ausnutzung des Baulands und eine entsprechend dichte Verbauung beziehungsweise Nachverdichtung anzustreben, um Erschließungskosten und Verkehrswege in einer kompakten Siedlungsstruktur möglichst gering zu halten.

In diesem Zusammenhang können bei bestehender Leerstandsproblematik oder geringem Ausnutzungsgrad der Ersatzneubau und die Modernisierung durch Sanierungen den Druck auf periphere Gebiete und die „grüne Wiese“ reduzieren. Es ist sowohl von einer qualitativen, als auch von einer quantitativen Steigerung auszugehen, die aufgrund der Eingriffstiefe im Ersatzneubau in höherem Maße durchgeführt werden können.

„Auch der heute gesellschaftlich akzeptierte Vorrang einer nachhaltigen Entwicklung im urbanen Bestand und die effiziente Nutzung bereits bebauter Flächen vor neuen Stadterweiterungen lassen den Abriss und Ersatzneubau als Handlungsoption für bereits bebaute urbane Teilräume zunehmend an Bedeutung gewinnen.“ (Meisel 2014: 4)

Die Steigerung des Ausnutzungsgrades wirkt dem Wohnungsmangel entgegen, reduziert die Inanspruchnahme neuer Bauflächen und nutzt existierende Infrastruktur besser aus. In diesem Punkt sind soziale, ökologische und ökonomische Effekte erzielbar. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 3)

8.1.2 Aufwertung und qualitative Wohnraumversorgung

„Der Ersatzneubau [...] ist vor allem als qualitatives Element der regionalen Strukturanpassung zu sehen.“ (Rohr 2013: 9)

Eine Erneuerung des Bestands und damit eine qualitative Aufwertung und Modernisierung von Quartieren zählen, unabhängig von der quantitativen Steigerung des Wohnungsangebots, ebenfalls zu den Anliegen der Raumplanung. Diese Modernisierung muss neben der Anpassung an technologische Standards und bautechnische Verbesserungen auch die Berücksichtigung moderner Wohnbedürfnisse beinhalten und beispielsweise durch angepasste Wohnungsgrößen und Grundrisse den Marktanforderungen entsprechen. (vgl. Ott et al. 2002: 78) „In diesem Sinne umfasst eine Versorgung mit angemessenem Wohnraum gleichermaßen quantitative wie qualitative Aspekte.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 44)

Die Eingriffsmöglichkeiten und die Eingriffstiefe können bei Ersatzneubauten als weit größer eingestuft werden und stellen ein wichtiges Argument für die Einbeziehung von Bestandsersatzmaßnahmen dar. Die nachfragegerechte Wohnraumversorgung als städtebauliches und politisches Ziel findet im Ersatzneubau somit ein effektiveres und effizienteres Mittel als in der Sanierung. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 44)

Gleichzeitig wird heute eine möglichst große Flexibilität und Differenzierung des Wohnungsangebots angestrebt, welche eine langfristige Anpassung an die Wohnbedürfnisse sicherstellt. Die Konzipierung von Neubauten muss vom Innenausbau bis hin zur Tragstruktur ein Maximum an Flexibilität erlauben. Das Hauptaugenmerk soll jedoch auf der Gestaltung des Innenausbaus, welcher für 20 – 50 Jahre konzipiert ist und sich sehr leicht verändernden Nutzungsbedürfnissen anpassen muss, liegen. (vgl. Ott et al. 2002: 79) Ersatzneubau hilft neben der Einführung dieser langfristigen Flexibilität auch die Konservierung von „suboptimalen Wohnungsbeständen und –qualitäten“ durch Teilsanierungen zu verhindern. (Bodelschwingh et al. 2012: 44)

8.1.3 Ökologische Aspekte und Versiegelung

Ökologische Aspekte fließen aus lokaler Sicht über die Beeinflussung vorhandener Ökosysteme oder bei globaler Betrachtung durch die Einhaltung ökologischer Standards und die Optimierung des Energiebedarfs sowie die Verwendung recyclebarer und leicht entsorgbarer Ressourcen mit ein. (vgl. Ott et al. 2002: 78ff) Dieser Punkt stellt einen wichtigen Faktor dar und wird daher in dem Unterkapitel „Ökobilanz der Handlungsoptionen“ behandelt.

Die Frage der Versiegelung kann einerseits negativ interpretiert werden, wenn höhere Ausnutzungsgrade eine größere bebaute Fläche zur Folge haben, andererseits können sowohl durch Sanierungs-, als auch Ersatzneubaumaßnahmen Flächenentsiegelungen in Form von umweltfreundlicheren Gestaltungen von versiegelten Höfen und Zufahrten erfolgen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 47) Über der Objektebene tragen beide Maßnahmen zur Verringerung der Versiegelung bei, da auf bereits bebauten Grundstücken Aufwertungsprozesse angestoßen werden, die die Neuversiegelung unbebauter Flächen inklusive deren Aufschließung verhindern können.

8.1.4 Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte

Eine aktive Handlungsoption mit Investitionen in den Bestand bietet in jedem Fall Wertschöpfungseffekte. Einerseits können die direkten und indirekten Effekte im Baugewerbe und der Wirtschaft durch die Bautätigkeit selbst angeführt und andererseits Effekte durch die Einsparung der meist durch Importe gedeckten Energiebedarfe erzielt werden. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 46)

Eine positive Auswirkung auf die Wertschöpfung ist bei hohem Ressourcenbedarf, welcher regional oder im Inland gedeckt wird, zu erwarten. Beschäftigungseffekte treten hingegen in höherem Maße bei kapitalintensiven und beschäftigungsintensiven Maßnahmen auf. Laut einer deutschen Studie sind die „gesamtwirtschaftlich stärkeren Arbeitsplatzeffekte“ im Ersatzneubau zu finden, da sowohl Abriss, als auch Neubau hohe Gesamtkosten verursachen und diese auch aus Personalkosten bestehen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 46) Umgekehrt verlangen Sanierungen ein höheres Maß an Fachkompetenz und müssen auf die jeweilige Situation abgestimmt werden. Neubauten folgen hingegen meist einem standardisierten und damit personalextensiven Verfahren. Aufgrund der Dimension von Neubauten können, trotz geringem Anteil, die Personalkosten einen höheren absoluten Betrag ausmachen. Das Kapital fließt jedoch vorrangig in die Ressourcen, wodurch bei Ersatzneubauten von einer kapitalintensiven und beschäftigungsintensiven Maßnahme gesprochen werden muss. Eine genaue Einordnung der Differenz einzelner Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte ist daher schwierig. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 46)

Aus regionaler Perspektive könnte sich ein anderes Bild ergeben, da Sanierungen und Modernisierungen häufig von regionalen Betrieben ausgeführt werden, während Ersatzneubauten wohl häufiger von überregionalen Fachfirmen übernommen werden. Gesamtwirtschaftlich ist jedoch durch den hohen Energie- und Materialeinsatz von einem höheren Wertschöpfungseffekt des Ersatzneubaus gegenüber der Sanierung auszugehen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 47)

8.1.5 Baukultur und Denkmalschutz

Unabhängig von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Zielen sind auch kulturelle Überlegungen zu beachten. Hier sind vor allem Denkmalschutzmaßnahmen aber auch die Erhaltung nicht geschützter aber kulturell wertvoller Gebäude und Ensembles zu nennen. Aus kultureller Sicht ist jedoch nicht nur der Erhalt von Bestandsobjekten, sondern vor allem die architektonische Qualität der neuen Gebäude von Bedeutung. (vgl. Ott et al. 2002: 78ff) Das Augenmerk muss daher in gleichem Maße auf dem Schutz des Bestandes und der architektonischen Qualität des Neubaus liegen.

Die Bedeutung von Architekturwettbewerben und die Einbindung der Fachwelt werden in Bezug auf den Ersatzneubau auch in Deutschland als sehr wichtig und als Basis einer koordinierten und zielführenden Entwicklung eingestuft. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 54)

Prinzipiell kann nicht nur von einer Schutzbedürftigkeit des Bestands ausgegangen werden, da in einigen Fällen auch „städtebaulich-architektonische Missstände beseitigt werden“ können. (Bodelschwingh et al. 2012: 48) Die Kernanwendung des Ersatzneubaus in Bauten der Nachkriegszeit lässt aus heutiger Perspektive die Annahme von positiven Stadtbildeffekten durch Abriss und Neubau zu. Gleichzeitig kann bei der Betrachtung von Sanierungen ein behutsamerer Umgang mit dem baukulturellen Erbe beobachtet werden, welcher allerdings nur bedingt eine Weiterentwicklung der Baukultur in bebauten Gebieten ermöglicht und durch Verwendung großer Dämmschichtdicken häufig auch auf ästhetische Widerstände stößt.

Dieser Faktor kann mehr als alle anderen nur im Einzelfall beurteilt werden. Wichtig ist dabei, dass die baukulturellen Auswirkungen von Ersatzneubauten nicht nur in der Vernichtung von Bestandsobjekten, sondern vor allem in der Qualität der Neuerrichteten zu suchen ist. Die Objektivierung von kulturellen Wertigkeiten ist nicht möglich, wodurch ein möglicher Wertewandel in der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden muss.

Scheuven meint bezüglich der Entwicklung in Bestandsquartieren, „bauliche Strukturen auf die Ewigkeit ‚zu trimmen‘ und zu zementieren würde bedeuten, der Stadt die Zukunft zu nehmen.“ (Scheuven 2010: 20)

8.1.6 Quartiersentwicklung

Auf Quartiersebene muss Ersatzneubau über die Grenzen einer Liegenschaft hinweg gedacht werden. Die reine Errichtung eines Neubaus „an Stelle eines abgerissenen Gebäudes“ würde auf dieser Ebene zu kurz greifen. „Oftmals werden im Zuge von Neubauvorhaben stadträumliche Strukturen in Bezug auf einen größeren städtebaulichen Kontext verändert, neue Wohn- und Haustypologien geschaffen und auch Nachverdichtungspotentiale genutzt.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 54)

Die Handlungen von einzelnen Eigentümern haben somit sowohl Auswirkungen auf das Objekt, als auch auf das Quartier insgesamt. Für die Einschätzung dieser Bedeutung und die dementsprechende Zielsetzung fehlen häufig noch abgesicherte Grundlagen. (vgl. Meisel 2014: 5) Schlussendlich muss städtebaulich auf die Entwicklung von Bestandsquartieren geachtet werden. Welche Handlungsoptionen in diesem Zusammenhang wünschens- und unterstützenswert sind, muss in einer fachlichen Diskussion und vor allem auf Basis von konkret ausgearbeiteten Konzepten erfolgen, welche im Einzelfall Anwendung finden können. In jedem Fall hält eine Instandhaltung Struktur Anpassungen und Entwicklungen auf, die in den

meisten Fällen nur verzögert und oftmals verteuert stattfinden müssen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 45)

Diese Notwendigkeit von Strukturanpassungen kann auch bei Gesamtsanierungen nur in gewissen Grenzen erfolgen. Die Mietwohnungsbestände der 1950er und 1960er weisen Strukturmerkmale, wie „niedrige Deckenhöhen, geringe Gebäudetiefen oder enge Treppenhäuser [und ...] ungünstige Innenerschließungen“ auf, welche einerseits aus heutiger Sicht nicht zukunftsfähig sind und andererseits nicht zu „vertretbaren Kosten“ behoben werden können. (Bodelschwingh et al. 2012: 45) Die Investition in Form einer Sanierung führt zu versunkenen Kosten und Restwerten, die eine Konservierung dieser Strukturmerkmale über Jahrzehnte bedingt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 45) Bei bestehenden Unsicherheiten, tragfähiger Bausubstanz sowie mittelfristiger Vermietbarkeit kann diese Verschiebung der Grundsatzentscheidung auch als „bewusste Strategie“ eingesetzt werden. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 45)

Die Quartiere sind einer wissenschaftlichen Bewertung zu unterziehen, um langfristige Strategien im Vorfeld zu realisieren und nicht nur auf gegebene Situationen zu reagieren. Eine nicht gelenkte und städtebaulich unberücksichtigte Entwicklung zum Ersatzneubau kann zu einer Mindernutzung potentieller Vorteile und langfristigen Problemen führen. Die Strategien sind daher einer städtebaulichen Prüfung zu unterziehen.

„Immer häufiger ist das Ergebnis dieser [städtebaulichen] Prüfungen, dass Zukunftsfähigkeit von Bestandsquartieren weniger durch Strategien einer erhaltenden Erneuerung und Modernisierung, sondern eher durch Abriss und Neubau zu gewährleisten sei.“ (Meisel 2014: 5)

Eine weitgreifende Quartiersumstrukturierung müsste auf mehreren Ebenen und vor allem anhand mehrerer Objekte erfolgen. Einzelne Ersatzneubaumaßnahmen, welche auf Basis der baulichen Qualität oder anderer Faktoren und weniger aufgrund von städtebaulichem Planungskalkül durchgeführt werden, müssen in ihrer Wirkung für die Quartiersentwicklung relativiert werden.

Dennoch sind „mit Hilfe des Ersatzneubaus [...] wichtige städtebauliche Impulse für die Quartiersentwicklung möglich, die in der Praxis meist gezielt gesetzt werden.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 54)

Es handelt sich dabei um Imagegewinne, welche laut Gerlinde Oppolzer auch positiven Einfluss auf die umliegenden Liegenschaften und bei größeren Umstrukturierungen auf die wirtschaftliche Entwicklung haben können. „Gerade Kleingewerbe und Einzelhandel [...] sehen zunehmend ihre Chance in einem gezielten Standortmarketing“. (Oppolzer 2000: 11)

Diese Ziele und Überlegungen lassen sich in unterschiedlichem Maß in verschiedenen Handlungsweisen umsetzen. Neben der wirtschaftlich-technischen Komponente sind jedoch vor allem die rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten und damit die Steuerbarkeit und möglichen Vorgaben zur Erreichung der Zielsetzung der Raumplanung von Bedeutung. Auf diesen Punkt muss bei der Betrachtung von Ersatzneubaumaßnahmen ein großes Augenmerk gelegt werden, da die Einführung und Unterstützung von derartigen Optionen nur bei gleichzeitiger Steuerbarkeit und Lenkungsfähigkeit durch die öffentliche Hand wünschenswert wäre.

8.2 Ökobilanz der Handlungsoptionen

Bei einer kurzfristigen Betrachtung spricht der Energiebedarf der verschiedenen Handlungsoptionen ganz deutlich gegen die Option einer Gesamtsanierung oder Reconstructing zugunsten der reinen Erhaltung. Es werden vorhandene Werte zerstört, teilweise nicht recyclebare Abfälle erzeugt und gleichzeitig die Nachfrage nach neuen Ressourcen geschaffen. (vgl. Ott et al. 2002: 40) Der Ressourceneinsatz und die „graue Energie“ sind hierbei ausschlaggebend und führen zu negativen ökologischen Effekten. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 3) Graue Energie bezieht sich dabei auf die „Herstellung, Transport und Entsorgung eines Produkts“. (energiesparhaus.at o.J.: online)

Wie bereits in vorangegangenen Kapiteln beschrieben, muss jedoch der gesamte Zyklus, also von der Idee bis zum Abriss, in Form einer Lebenszyklusanalyse (LCA) mit einbezogen werden. Besonders aus ökologischer Sicht macht eine Einschränkung auf einen gewissen Zeitraum keinen Sinn.

Der Abbruch, die Entsorgung und die Errichtung des Neubaus benötigen ein Vielfaches der grauen Energie einer entsprechenden Gesamtsanierung. Sie bewegt sich in dem Bereich von 1.500 bis 4.000 MJ/m² über dem Energiebedarf einer Gesamtsanierung, welche meist deutlich weniger als 1.500 MJ/m² aufweist. (vgl. Ott et al. 2002: 41-44)

Die Ausgestaltung der Sanierung ist jedoch meist in einem Umfang, der vor allem im Hinblick auf den Wärmebedarf nicht an Neubaustandards heranreicht. Laut einer Schweizer Studie kann ein um 60 bis 80 MJ/m²a geringerer Heizwärmebedarf beim Ersatzneubau in den meisten Fällen leicht erreicht und häufig sogar stark unterboten werden. (vgl. Ott et al. 2002: 45)

Der Mehraufwand in der Errichtung wird aus ökologischer Sicht meist innerhalb einiger Jahre, jedenfalls bis zum Ende der wirtschaftlichen Nutzungsdauer, durch den verringerten Bedarf an grauer Energie während der Betriebsphase wettgemacht. Der Ersatzneubau kann beim Blick auf die ökologische Komponente durch seine Energieeffizienz langfristig positiv bewertet werden, die erzielbare Differenz und die Effizienzsteigerung gegenüber einer Sanierung müssen jedoch im Einzelfall betrachtet werden. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 3)

Eine Konzentration auf andere Kenngrößen könnte auf unterschiedliche Ergebnisse kommen, da gerade in der ökologischen Bewertung keine fixen Maßstäbe und anerkannten Benchmarks vorhanden sind. Die tatsächliche Überlegenheit des Ersatzneubaus in der ökologischen Betrachtung hängt stark von einigen Aspekten ab, welche im Folgenden näher erläutert werden. (vgl. Ott et al. 2002: 58)

8.2.1 Einflussfaktoren auf die Ökobilanz verschiedener Handlungsoptionen

Bei optimalen Voraussetzungen für eine Gesamtsanierung können ähnliche ökologische Lebenszykluskosten wie im Ersatzneubau erreicht werden, besonders bei wärmebrückenfreien Konstruktionen, Realisierbarkeit von durchgängig hohen Dämmschichtdicken, Einbau moderner Einrichtungen und kompakter Bauweise. (vgl. Ott et al. 2002: 45) Nur bei einer deutlichen Steigerung des energetischen Standards gegenüber einer Sanierung kann eine Amortisation des Energie- und Ressourcenbedarfs eines Ersatzneubaus in der Bauphase über die Lebenszeit erfolgen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 3)

Ein weiterer Faktor, der den Neubau aus ökologischer Sicht schlechter dastehen lässt, ist ein generell geringer Heizwärmebedarf wie beispielsweise in mildem Klima oder bei kurzen Betriebsdauern im Winter. (vgl. Ott et al. 2002: 45) Diese Bedingungen reduzieren die Bedeutung der Nutzungsphase auf die Ökobilanz und lassen die zusätzliche Belastung der Errichtungsphase höher ins Gewicht fallen.

Der unökologische Umgang mit Bauabfällen kann die Bilanz der Sanierungsvariante ebenfalls deutlich attraktiver machen. Recycling findet nur bei wirtschaftlichen Vorteilen statt und die Möglichkeiten der illegalen Deponierung sind immer noch gegeben. Trotz der Beachtung dieser Bauabfallproblematik wird die Neubauvariante in Studien positiver bewertet und bei zunehmendem Druck auf die Verwertungsleistung vermutlich noch stärker im Vorteil sein. (vgl. Ott et al. 2002: 48) Die Recyclingquote der Rohbau Abfälle, wie Beton und Mischabbruch ist bereits heute vergleichsweise hoch. Da diese Abfallfraktionen den Großteil bei Neubauten ausmachen, ist mit einer relativ ungefährlichen und gut recyclebaren Hauptmasse an Abfällen zu rechnen. (vgl. Ott et al. 2002: 57ff)

Die lokale Umgebung kann bei besonderer Schutzwürdigkeit gegen die Option des Neubaus sprechen, da lokal betrachtet deutlich höhere Auswirkungen verzeichnet werden können als bei einer Gesamtsanierung. (vgl. Ott et al. 2002: 48ff)

Für die zukünftige Entwicklung ist anzunehmen, dass sich Neubaustandards weiterhin verschärfen, während im Bereich der Sanierung nur anhand von Förderungen auf die qualitative Ausgestaltung Einfluss genommen werden kann. Die bereits bestehenden strengen rechtlichen Bestimmungen zu Erhaltungs- und Verbesserungspflichten können in vielen Fällen keine befriedigende Bestandsentwicklung mit entsprechenden Investitionen herbeiführen.

Bei Betrachtung der bereits bestehenden Richtlinien wird deutlich, dass gerade beim Neubau ein großer Hebel zur Erreichung von Klimazielen identifiziert wurde. „Die EU-Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden gibt zudem vor, ab 2020 alle Neubauten klimaneutral zu errichten.“ (Herrmann (2013): 3) Diese Ziele unterstreichen die Einschätzung einer zukünftigen Verschärfung der ökologischen Ansprüche an Neubauten und Ersatzneubauten.

Eine schlechte energetische Sanierbarkeit aus rechtlichen, architektonischen oder finanziellen Gründen lässt die Option des Neubaus, trotz verschärfter Auflagen bei Sanierungen, aus energetischer Perspektive besser abschneiden. (vgl. Ott et al. 2002: 45)

Neben der Energieeffizienz des Gebäudes selbst müssen weitere Faktoren in der ökologischen Betrachtung berücksichtigt werden. Städtebauliche Effekte sind über Verdichtungen, Ressourcenschonung und nicht zuletzt über die Anpassung des innerstädtischen Wohnungsangebots als Alternative zu Stadtrandbebauungen und Eigenheimbau auch aus ökologischer Sicht einzukalkulieren. (vgl. Bodelschwing et al. 2012: 3)

Eine höhere Flächeneffizienz kann prinzipiell eher dem Ersatzneubau zugesprochen werden, da keine Rücksicht auf den Anschluss an den Bestand, Belichtungen, Wegeführung und so weiter genommen werden muss. Generell ist eine erhöhte Ausnutzung jedoch auch bei Modernisierungen und Anbauten denkbar, wodurch dieser Aspekt im Einzelfall behandelt werden muss. (vgl. Bodelschwing et al. 2012: 17)

Bei der Betrachtung von Umwelteinflüssen und den ökologischen Auswirkungen verschiedener Optionen können eine Vielzahl an verschiedensten Bereichen betrachtet und qualitativ subjektiv in ihrer Priorität bewertet werden. Studien, welche Lärmbelastungen, Staubimmissionen oder ähnliche Aspekte höher bewerten, können durchaus zu einem anderen Ergebnis gelangen. Die Vielzahl an Einflussfaktoren und deren Gewichtung kann schlussendlich nur eine objektspezifische Bewertung der ökologischen Lebenszykluskosten abdecken. (vgl. Ott et al. 2002: 58)

8.2.2 Ökologische Betrachtung von Beispielobjekten

Da der ökologische Aspekt eine wichtige Rolle in der gesamtgesellschaftlichen Bewertung spielt und weitreichende externe Effekte davon ausgehen, wird darauf ein besonderes Augenmerk gelegt. Der starke Objektbezug einzelner Kennwerte und die Frage nach den ökologischen Auswirkungen von Handlungsoptionen legen die Betrachtung von Praxisbeispielen nahe. In einer Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung wurden drei Beispielobjekte aus den 1930er bis 1960er Jahren und der Gebäudetypologien Mehrfamilienhaus (MFH) und großes Mehrfamilienhaus (GMH) mit mehr als 4 Vollgeschossen in ihren ökologischen Auswirkungen bei verschiedenen Handlungsoptionen verglichen. (Bodelschwingh et al. 2012: 24ff)

Der Energiebedarf der Nutzungsphase konnte bei Sanierungsmaßnahmen auf bis zu 50% und bei Ersatzneubauten auf bis zu 35% des Anfangsniveaus reduziert werden. Die Differenz zwischen den beiden aktiven Handlungsoptionen reichte von 15 bis 22 Prozentpunkten. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 25ff)

Als Kenngröße für die Schadstoffemission wurde das CO₂-äquivalent in kg/m²a herangezogen. Die Einschränkung auf die Nutzungsphase ist in dieser Betrachtung ebenfalls vorgenommen worden. Wie in Abbildung 16 ersichtlich kann der Ersatzneubau in der Nutzungsphase erneut als ökologisch verträglicher eingestuft werden.

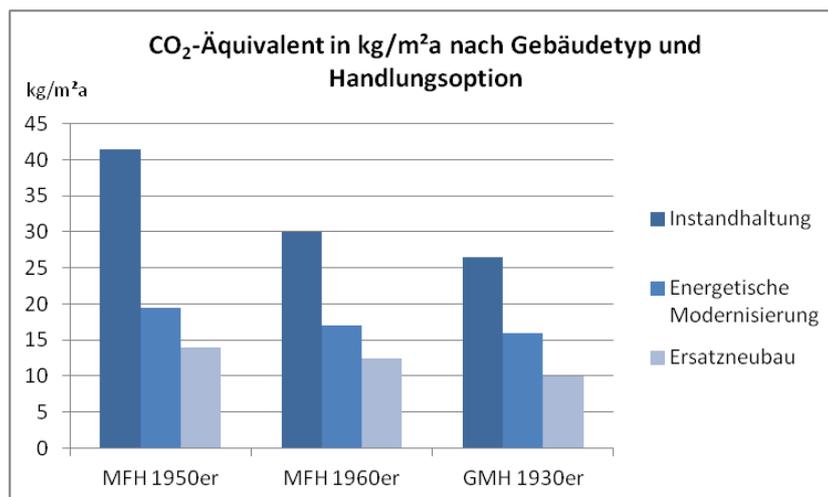


Abbildung 16: CO₂-Äquivalent in kg/m²a nach Gebäudetyp und Handlungsoption
Quelle: Bodelschwingh et al. 2012: 26 nach Regiokontext GmbH; eigene Darstellung

Da sich diese Beobachtungen rein auf die Nutzungsphase konzentrieren und die Bauphase außer Acht lassen, ergibt sich ein deutlich positives Bild für den Ersatzneubau.

Laut Erhebungen im deutschen Gebäudebestand ist für eine Vollmodernisierung mit einem Herstellungsaufwand von 880 bis 1920 kWh/m²a und für einen Ersatzneubau inklusive Abriss mit rund 1300 bis 2980 kWh/m²a zu rechnen. (vgl. Walberg et al. 2011: 61ff)

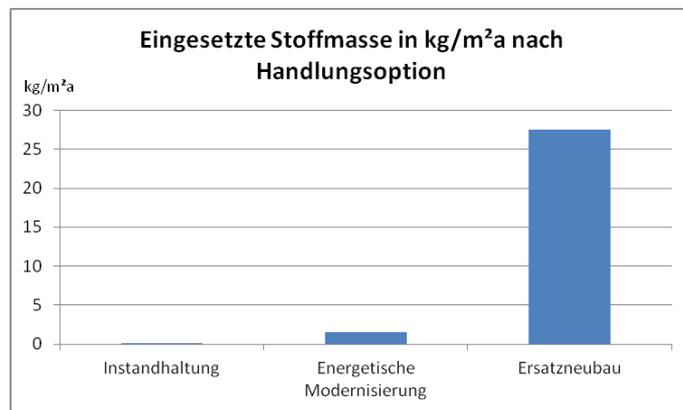


Abbildung 17: Eingesetzte Stoffmasse in kg/m²a nach Handlungsoptionen
Quelle: Bodelschwingh et al. 2012: 27 nach RegioKontext GmbH; eigene Darstellung

Abbildung 17 zeigt, dass der Ressourcenbedarf im Sinne der eingesetzten Stoffmassen bei einem Ersatzneubau um ein Vielfaches höher ist als bei anderen Maßnahmen und sich daher negativ auf den Primärenergiebedarf über die gesamte Lebensdauer nieder schlägt.

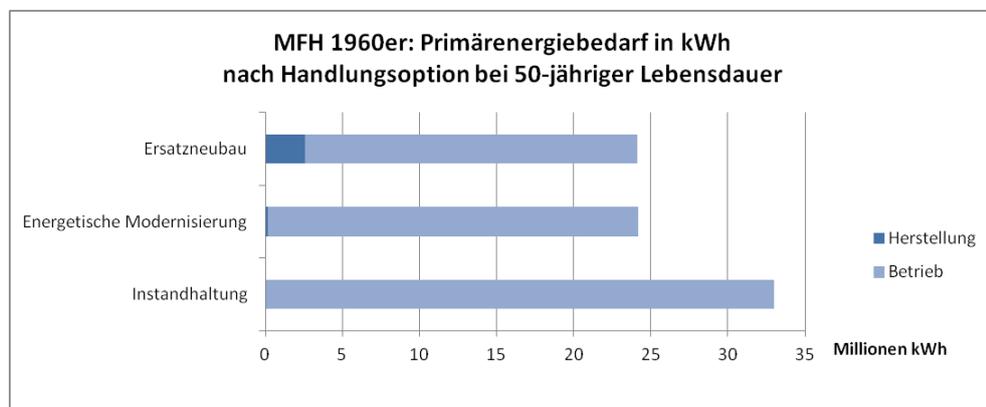
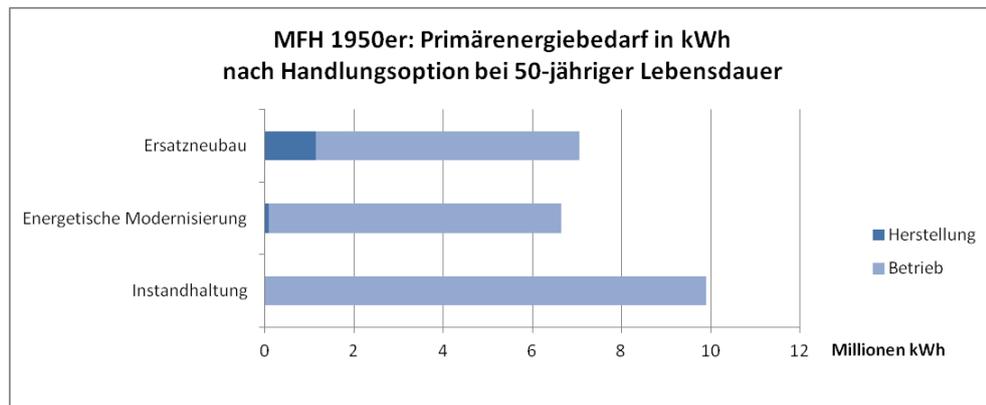


Abbildung 18: Primärenergiebedarf über die Lebensdauer nach Gebäudetyp und Handlungsoption in kWh
Quelle: Bodelschwingh et al. 2012: 27 nach RegioKontext GmbH; eigene Darstellung

Die Betrachtung der Primärenergie über die gesamte Lebensdauer von 50 Jahren in Abbildung 18 ergibt, dass die Handlungsoptionen energetische Modernisierung und Ersatzneubau weitestgehend gleichauf liegen und tendenziell der Ersatzneubau einen höheren Energiebedarf aufweist. Bei allen betrachteten Kennziffern kann die Variante der Instandhaltung über die nächsten 50 Jahre eindeutig als ökologisch nachteiligste identifiziert werden. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 27)

Eine Vollmodernisierung konnte sich laut einer Erhebung in Deutschland nach 12 bis 23 Jahren durch Verbrauchseinsparungen ökologisch amortisieren, während Ersatzneubautätigkeiten 15 bis 25 Jahre benötigten. Mit zunehmender Lebensdauer können im Ersatzneubau mit geringem Energiebedarf der Nutzungsphase erhebliche ökologische Vorteile erzielt werden. (vgl. Walberg et al. 2011: 63)

Bei einer durchgeführten umfassenden ökobilanziellen Studie mit Versäuerungspotential, Ozonschichtabbaupotential, Überdüngungspotential, Ozonbildungspotential und Treibhauspotential ergab sich ein differenziertes Bild, das tendenziell die energetische Modernisierung favorisiert. Selbst die Instandhaltungsstrategie kann in einigen der Potentiale positiv bewertet werden, da die Stoffflüsse und der Ressourcenbedarf am geringsten sind. Besonders im Bereich der Treibhauspotentiale weist sie allerdings einen sehr schlechten Wert auf, der mit Blick auf den Klimaschutz als ökologisch sensibel gilt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 30)

Das mittelmäßige Abschneiden des Ersatzneubaus ist auf die Einschränkung des betrachteten Zeitraums auf 50 Jahre zurückzuführen. Eine Verkürzung des Zeitraums führt zu einer negativeren Bewertung des Ersatzneubaus. Weiters würde die Kalkulation mit ökologischen Baustoffen und Aspekten des nachhaltigen Bauens eine Veränderung zu Gunsten des Ersatzneubaus hervorrufen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 31)

Die Studie kommt zum Ergebnis, dass „sich eine Reihe von Belegen für die Annahme, dass Ersatzneubau einen erheblichen Beitrag zum Klimaschutz leisten kann [ergeben]. Ob dieser Beitrag prinzipiell weitreichender als der einer energetischen Modernisierung ist, bleibt hingegen offen.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 31)

Die Anwendung eines Ersatzneubaus hängt jedoch vor allem in der schlussendlichen Handlungsentscheidung nur zu einem kleinen Teil von ökologischen Aspekten der Bauphase ab und vielmehr von den möglichen finanziellen Einsparungen in der Nutzungsphase, die mit den ökobilanziellen Einsparungen korrelieren. Dieser Aspekt fließt in das Kapitel „Einflussfaktoren und Bedingungen für Eigentümerentscheidungen“ mit ein.

„Energetische Gründe sind in der Regel nicht der (alleinige und) entscheidende Auslöser für den Abriss eines erneuerungsbedürftigen Wohngebäudes und die ersatzweise Errichtung eines Neubaus.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 2)

Eine Einschränkung der Aussagekraft der Studie lässt sich aufgrund der Reduktion auf drei Gebäude, der Betrachtung einer reinen energetischen Modernisierung anstatt einer Gesamtanierung mit anderen Eingriffen und in dem gewählten Betrachtungszeitraum finden. Die reine Betrachtung der energetischen Sanierung lässt keine Anpassungen und Verbesserungen zu und ist somit nicht mit der Qualität und der Vermietbarkeit des

Ersatzneubaus vergleichbar. Aus Sicht des Eigentümers wäre eine Gegenüberstellung einer Gesamtanierung inklusive energetischer Modernisierungen mit dem Ersatzneubau aufgrund der ähnlichen Wertigkeit des Endergebnisses weit interessanter und vergleichbarer.

Eine Bewertung vom heutigen Tag bis 50 Jahre in die Zukunft lässt einerseits die ökologischen Effekte der ursprünglichen Gebäudeerrichtung und andererseits die Folgeinvestitionen außer Acht. Es erfolgt eine reine Hochrechnung der heutigen Gegebenheiten auf einen Zeitraum von 50 Jahren.

Diese Kalkulation mit der Energiedifferenz ab dem heutigen Tag auf einen gewissen Zeitraum muss relativiert werden, da eine langfristige Nutzung des Bestandsgebäudes mit Blick auf die ökologischen Effekte der Bauphase in jedem Fall angestrebt werden muss. Eine Verkürzung der Lebensdauer eines Objektes führt somit prinzipiell zu einer gesamtwirtschaftlichen Verschlechterung der Ökobilanz, da bei langer Lebensdauer die damals „eingesetzten Ressourcen am besten ausgenutzt und die Umwelt am wenigsten belastet wird“. (Bodelschwingh et al. 2012: 16ff)

Die Definition von Systemgrenzen unterliegt momentan keinen wissenschaftlichen Standards, wodurch die Vereinheitlichung als zentraler Schritt in der Ökobilanzerstellung bezeichnet werden kann. (vgl. Mötzl 2010: 14)

Zur realitätsnäheren Bewertung müsste der Beobachtungszeitraum mit der Errichtung des Bestandsgebäudes angesetzt werden, um die Restnutzungsdauer in die Ökobilanz einfließen zu lassen. Die Handlungsoptionen müssten mit ihren Folgekosten berechnet und beispielsweise ein ansteigender Erhaltungsaufwand sowie die Schwelle der Vermietbarkeit bei reiner Instandhaltung mit einbezogen werden. Letztere könnte die Passivität der Instandhaltungsstrategie sowie die Verschiebung von Entscheidungen verdeutlichen und in manchen Fällen sogar eine Optimierung der langfristigen Ökobilanz durch eine verzögerte Investition ergeben.

Ein weiterer Faktor, welcher Einfluss nimmt, ist die technische Entwicklung und der Erkenntnisgewinn. Wäre eine große Investition in Ersatzneubau nach der Ölkrise in den 1980er Jahren erfolgt, würden zahlreiche Erneuerungen, Modernisierungen und Verbesserungen der letzten Jahrzehnte aufgrund der bestehenden Restwerte erst in einigen Jahrzehnten erfolgen können. Andererseits kann auch der Erkenntnisgewinn über die Sinnhaftigkeit technischer Entwicklungen eine Umkehr hervorrufen, wie es beispielsweise im starken Ausbau der Passivhäuser zu beobachten war. Bauer zeigt in ihrer Publikation auf, dass das Konzept des Passivhausstandards überarbeitet und an die Einsparungspotentiale in der Praxis, welche teilweise stark von den theoretischen differieren, angepasst werden müsste. (vgl. Bauer 2013: 42) In einem Gespräch mit einem Experten konnte in dieser Unsicherheit gegenüber der Effizienz vorhandener Möglichkeiten ein Argument gegen die großflächige Ersatzneubautätigkeit nach heutigen Standards identifiziert werden.

8.3 Soziale Sicht

Der soziale Aspekt wird als externer Effekt angeführt, da er vermutlich in den meisten Fällen aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen und weniger aus Interesse des Eigentümers berücksichtigt wird. Diese Generalisierung trifft natürlich nicht auf alle Eigentümer zu und

soziale Aspekte können, besonders im Bereich des gemeinwohlorientierten Wohnungswesens, einen direkten Einfluss auf die Handlungsentscheidung haben.

Parallel zur Bewertung der ökologischen Aspekte in Lebenszykluskosten (LCA) wurden bereits Ansätze zur Bewertung von sozialen Auswirkungen in sozialen Lebenszyklusanalysen entwickelt. Es kann noch nicht auf methodische Grundlagen zurückgegriffen werden, jedoch scheint eine „Orientierung an den betroffenen Personengruppen ein wichtiger Ansatzpunkt“ zu sein. (Tritthart 2010: 102) Das Projekt „Strategien und Konzepte zur Integration sozialer Aspekte in baurelevante Nachhaltigkeitstools“ versucht eine Systematisierung von sozialen Aspekten und eine Schnittstelle zu Nachhaltigkeitstools zu schaffen. Die Nutzungsphase als längste Lebensphase legt eine Konzentration auf die Nutzer nahe, wobei auch die sozialen Aspekte der Bauphase für Nutzer und Anrainer Beachtung finden. (Tritthart 2010: 102f)

8.3.1 Mieterbelastung

Für Mieter stellt aktive Bestandsentwicklung in jedem Umfang eine gewisse Belastung dar. Während auf die Belastung im Kündigungsfall in anderen Unterkapiteln eingegangen wird, stellt die Mieterbelastung vor allem die Auswirkungen einzelner Handlungsoptionen auf Bestandsmieter dar.

Können Teilsanierungen durch abschnittsweises Vorgehen noch in ihrer Störf Wirkung gedämpft werden, sind Gesamtanierungen mit großer Eingriffstiefe und manchmal bis hin zur Reduktion auf den Rohbau nur sehr schwer sozial verträglich. In manchen Fällen ist ein Umzug ins Ersatzquartier ein geringerer Eingriff in die Wohnqualität als das monatelange Wohnen in einer Baustelle. Ersatzneubauten erfordern ebenfalls meist die Umsiedlung in Ersatzquartiere mit anschließender Rückübersiedlung oder Verbleib in der gleichwertigen Ersatzwohnung.

Die Option des Ersatzneubaus oder Reconstructing macht auf den ersten Blick in jedem Fall eine gänzliche temporäre Umsiedlung der Bewohner notwendig. In der Praxis wird von der „GBV Fortschritt“ in Kärnten jedoch ein Modell angewandt, in dem der Neubau in den Zwischenräumen der bestehenden Bebauung entsteht und die Bewohner direkt von ihrer Wohnung in die neue Wohnung übersiedeln, bevor wiederum der Altbau abgerissen wird. (vgl. fortschritt.at o.J.: online) Abbildung 19 zeigt den neuen und alten Baukörper, welcher in der Folge abgerissen wird.



Abbildung 19: Livebild Reconstructing-Projekt Ankershofenstraße, Klagenfurt. 2.9.2014
Quelle: fortschritt.at. 2014: online

Diese Vorgehensweise ist natürlich nur bei ausreichend unbebauter Fläche auf dem Grundstück und zumutbarer Belastung der Bestandsnehmer denkbar. Eine Mietzinsreduktion ist in den meisten Rechtsvorschriften vorgesehen. Diese spezielle Herangehensweise der „GBV Fortschritt“ wird aufgrund des Platzmangels nicht auf vielen Liegenschaften möglich sein. Es wird also bei den meisten Reconstructing-Vorhaben kein Weg an Ersatzquartieren vorbeiführen.

Den Einschnitten und Belastungen der Bauphase stehen Annehmlichkeiten und Komfortgewinne in der Nutzungsphase gegenüber. Ein positiver Aspekt des Ersatzneubaus ist die langfristige Perspektive, welche in den nächsten Jahren nur in sehr geringem Maße weitere Arbeiten und Investitionen fordert. Mieter sowie Anrainer sind dementsprechend nach einer strapaziösen Bauphase, die sich meist länger und radikaler auf die Mieter auswirkt als eine Sanierung, für einen längeren Zeitraum von weiteren Einschnitten verschont. Es findet eine starke Aufwertung statt, die nicht nur mit der Beseitigung von Mängeln, sondern mit der Anpassung an moderne Standards wie Tiefgaragen oder Liften einhergeht.

Bei reiner Betrachtung der Bauphase(n) und der Mieterbelastung können anhand dieser Gesichtspunkte meines Erachtens Ersatzneubauten, vor allem bei Einbezug des Komfortgewinns, gegenüber Gesamtsanierungen als gleichwertig oder teilweise überlegen eingestuft werden.

8.3.2 Quartiersebene

Auf Quartiersebene kann eine aktive Investition ebenfalls als positive Entwicklungstendenz bezeichnet werden.

Die Anwendung von Ersatzneubau, wie er in internationalen Modellen praktiziert wird, führt zwar zu einer Kündigung oder zumindest zu einer Mietpreissteigerung, welche in weiterer Folge einer Kündigung gleich kommen kann. Die Auflösung der sozialen Struktur kann aus städtebaulicher Sicht aber auch den Zielen entsprechen, welche eine Entschärfung eines sozialen Brennpunkts oder einer Differenzierung der Mieterstruktur beinhalten können. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 47ff)

Durch den Erhalt der Lebensumstände in Reconstructing-Maßnahmen kann eine Verdrängung weitgehend ausgeschlossen werden. Es bilden sich innerhalb bestehender sozialer und städtebaulicher Strukturen Tendenzen, die dem architektonischen Alterungsprozess und veralteten Standards entgegenwirken, um das Quartier von innen zu erneuern. Gleichzeitig kann eine Reconstructing-Maßnahme, wie im Beispiel des Harter Plateaus in Leonding, als Startschuss für die Neugestaltung lokaler Prozesse und Strukturen angesehen werden. (vgl. oepb.at 2013: online) Insgesamt kann Reconstructing bei Erhalt der Lebensumstände aus Quartierssicht in einigen Bereichen sogar eine höhere soziale Verträglichkeit aufweisen als Gesamtsanierungen.

„In besonderen Fällen kann Abriss und Neubau auch die einzige sinnvolle Möglichkeit darstellen, um einen sozialen Brennpunkt zu beseitigen.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 3)

Es kommt somit zu einer Abwägung zwischen zwei Zielen. Der Vermeidung der Abwertung des Wohnquartiers durch fehlende Investitionen und der Vermeidung der negativen Folgen einer Aufwertung, wie sie beispielsweise bei Verdrängung und Gentrifizierung zu finden sind. (vgl.

Bodelschwingh et al. 2012: 47) Gentrifizierung beschreibt den Prozess der Ansiedlung von zahlungskräftigeren Bevölkerungsschichten, der damit verbundenen lokalen Mietpreissteigerung und der Verdrängung ansässiger Bevölkerung. (vgl. Duden (2013b): online; Stichwort Gentrifizierung)

Ersatzneubautätigkeiten in Nachkriegsbauten neigen dabei weniger zur Gentrifizierung, da die externen Effekte des Umfelds eine derartige Preissteigerung nicht zulassen. Als problematisch ist jedoch die Verdrängung von Personen mit geringem Haushaltseinkommen zu sehen, die bereits bei der Anwendung einer kostendeckenden Miete mit der Mietpreissteigerung zu kämpfen haben. Die Rolle der Subjektförderung, welche diese Härtefälle abfangen soll, ist in diesem Zusammenhang hervor zu streichen. Als Folge können in der Praxis weniger Gentrifizierungsprozesse im Ersatzneubaugebiet, sondern vielmehr die Entwicklung von sozialen Brennpunkten in unsanierten Gebieten im Zuge einer Aufwertung anderer Quartiere identifiziert werden. Eben diese sozialen Brennpunkte stehen häufig im Mittelpunkt der Ersatzneubauüberlegung, da mithilfe einer radikalen Umgestaltung eine Zielgruppendifferenzierung verfolgt werden kann. Die gemischte Mieterstruktur ist in weiterer Folge als Basis für eine Quartiersstabilisierung anzusehen, kann allerdings wiederum zu einem Verdrängungseffekt führen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 48) Die angepeilte Wirkung der Quartiersentwicklung kann in den beschriebenen Szenarien vorrangig durch Ersatzneubau erzielt werden. Bei intakten Quartieren beschreibt eine behutsame Sanierung mit geringeren Aufwertungstendenzen jedoch einen weniger radikalen und damit leichter steuerbaren Weg.

„In der Praxis zeigt sich, dass eine dauerhaft erfolgreiche Quartiersneustrukturierung vor allem dann gelingt, wenn alle drei Ansätze – Modernisierung, Ersatzneubau und Neubau ohne Abriss – soweit möglich miteinander verbunden werden.“ (Bodelschwingh et al. 2012:48)

8.3.3 Mietpreissteigerung

Trotz privilegierter Mieten für Bestandsmieter im Reconstructing-Modell steigen die Mietentgelte für Neumieter und bei Wiedervermietung, wodurch zumindest teilweise und auf jeden Fall langfristige Steigerungen der Mieten durch Ersatzneubau- oder Reconstructing-Maßnahmen erwartet werden müssen. Der gleiche Effekt in abgeschwächter Form tritt auch bei Neubautätigkeiten ohne Abriss auf, wird jedoch durch die ausbleibende Vernichtung von günstigerem Wohnraum stark abgemildert. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 44)

„Aufgrund höherer Mieten im Ersatzneubau können einkommensschwächere Bevölkerungsgruppen in unsanierte Bestände oder in schlechtere Lagen verdrängt werden.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 3)

Ersatzneubau aber auch Gesamtsanierungen steigern das Mietpreisniveau und verkleinern den Anteil der Wohnungen mit niedrigem Mietniveau. Die Folgen sind vor allem in einkommensschwachen Haushalten spürbar, die bei einer Mietpreissteigerung nach §18 MRG oder §14 WGG in Folge einer Sanierung in Härtefällen ebenfalls der Gefahr der Umsiedlung ausgesetzt sind wie bei Ersatzneubauten. Die bereits beschriebene Subjektförderung im Einzelfall stellt hier ein wichtiges Instrument dar.

Reconstructing mit dem Erhalt des Mietniveaus für Bestandsmieter kann dabei als sozial verträglichste Variante beschrieben werden. Die Einschätzung der sozialen Problematik in Gesamtsanierungen und Ersatzneubauten fällt in Deutschland ähnlich aus, da auch nach

Gesamtsanierungen erhebliche Mieterhöhungen angewandt werden können und meist ähnliche Aufwendungen für Ersatzwohnungen geleistet werden müssen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 46)

8.3.4 Praxiserkenntnisse aus internationalen Konzepten

Die Situation in Österreich mit starkem Mieterschutz und hohen Standards lässt in den meisten Fällen keine Mietpreissteigerung und Kündigung aus Gründen der besseren Bewirtschaftung mit Neumieter zu. In anderen europäischen Ländern sind die Anpassung des Mietzinses und die „Abrisskündigung“ wie im Kapitel „internationale Ersatzneubaumodelle“ beschrieben jedoch üblich und bringen besonders im Bereich der sozialen Verträglichkeit Spannungen mit sich. (vgl. Ott et al. 2002: 67) Dieses internationale Konzept würde in einigen Teilen dem hier bearbeiteten Konzept des Ersatzneubaus entsprechen.

Eine Schweizer Studie zu den Auswirkungen von Gesamtsanierungen und Ersatzneubau stellt der sozialen Bedeutung einzelner Mieter, welche aufgrund der Arbeiten gekündigt werden oder sich den erhöhten Mietzins nicht leisten können, die Bedeutung der Aufwertung von Quartieren und vor allem die mittel bis langfristigen Tendenzen bei unrentablen Erneuerungsmaßnahmen entgegen. Aus Schweizer Sicht, mit Blick auf die Förderungslandschaft und die Wohnungsmarktsituation, „sollten die aktuellen Auswirkungen auf die heutigen Mieter nicht überbewertet werden“. (Ott et al. 2002: 68) Die Steigerung der Qualität und Mietpreise hat aus Quartierssicht die Funktion der sozialen Durchmischung und Aufwertung der Mieterstruktur. (vgl. Ott et al. 2002: 69)

Die Argumentationslinie besagt weiters, dass es bei zu hohem Rückstau der Erneuerungsarbeiten durch wirtschaftliche oder rechtliche Hindernisse zu einer Überalterung des Gebäudebestands und vor allem zu einer Destabilisierung einzelner Quartiere durch zunehmende Ghettoisierung kommen kann. In der Schweiz wird die zusätzliche Anpassung der Mieterschichten als Chance für eine durchmischte Quartiersqualität gesehen. Die in Österreich mit Aufwertungstendenzen verbundenen Effekte führen scheinbar nicht zu der Befürchtung einer Segregation der reichen von der ärmeren Bevölkerung. (vgl. Ott et al. 2002: 73ff)

Die durch die Aufwertung erzeugte Verdrängung wird laut dieser Studie durch die natürliche Alterung der gesamten Bausubstanz abgefedert, da relativ zu den nun erneuerten Objekten eine Reduktion des Mietzinses anderer, nicht sanierter Objekte, besteht. Es kommt somit zu einer Preissteigerung einzelner Immobilien, welche im Gesamtwohnungsmarkt eine Preissteigerung verursachen und dadurch bisher mittelpreisige Wohnungen zu günstigen Wohnungen machen. Es wird durch die Alterung ein kontinuierlicher Prozess in Gang gesetzt, welcher immer wieder relativ günstigeren Wohnraum produziert. Besonders in schlechten Lagen kann der Preisdruck nicht aufgebaut werden, wodurch in diesen Gebieten mit negativen Umwelteinflüssen oder schlechter Verkehrsanbindung zunehmend billigerer Wohnraum angeboten wird. Die Verdrängung erfolgt laut dieser Schweizer Studie somit vor allem in guten Lagen, welche nur bedingt durch günstigen kommunalen Wohnbau in diesen Lagen entschärft werden kann. Ein langfristiges Problem wird in der zitierten Studie in diesen Tendenzen nicht gesehen. (vgl. Ott et al. 2002: 70ff) Dieser Ansatz entspricht in weiten Teilen dem Filtering-Konzept, welches durch die Alterung unterschiedliche Qualitätsniveaus in Teilmärkten schafft. Die Theorie des Eingriffs in den höchsten Qualitätsebenen um eine nachhaltige Entwicklung in

den unteren Qualitätsstufen hervorzurufen wird seit einigen Jahren kontrovers diskutiert. (vgl. Spektrum.de 2001: online)

In Deutschland werden ebenfalls Ersatzneubaumaßnahmen mit Abrisskündigungen praktiziert. Die mit Ersatzneubau verbundenen Effekte werden jedoch parallel zur Sicht in Österreich bewertet.

Eine Argumentationslinie wie in der Schweiz ist in Österreich und Deutschland selten zu finden und würde dementsprechend für die Durchsetzung von Ersatzneubauüberlegungen vermutlich nur bedingt angenommen werden. Das Modell des Ersatzneubaus mit Möglichkeiten zur Bestandsfreimachung von Immobilien kann aus sozialer Sicht daher nur bedingt angestrebt werden. Allein aus dieser Überlegung müsste das hier definierte Reconstructing als leichter umsetzbare oder zukunftsweisendere Form des Neubaus betrachtet werden. Aus sozialer Sicht ist Reconstructing in manchen angeführten Bereichen sogar vorteilhafter als eine Gesamtsanierung.

Alle Überlegungen gehen jedoch von einem objektiven, kalkulierenden Bewohner, der die Vorteile mit den Nachteilen abwägt, und der Möglichkeit einer annähernd objektiven Bewertung der Faktoren aus. Tatsächlich konnte in den Gesprächen mit Experten die Bedeutung der emotionalen Bindung als wichtigste Einflussgröße auf die Entscheidung identifiziert werden. Viele und vor allem ältere Personen wollen nicht umziehen, unabhängig von den Vorteilen und selbst bei gleichzeitigem Erhalt der Lebensumstände. Selbst eine Verbesserung innerhalb der bestehenden Wohnung kann bereits zur Ablehnung führen. Auch ein Konzept mit Ersatzquartieren, welche für einen gewissen Zeitraum als Ersatzwohnung dienen sollten, mit anschließender Rückübersiedlung ist in vielen Fällen nicht durchsetzbar.

Die Annahme, ein Erhalt der Lebensumstände wäre das höchste Ziel, ist ebenfalls falsch. Viele Mieter wollen nicht unbedingt an dem momentanen Standort leben, würden einen Umzug leicht verkraften und haben ganz andere Kriterien an ihre Wohnumgebung als andere. Selbst bei vorübergehender Umsiedlung in Ersatzquartiere konnte in Deutschland ein gewisser Anteil an Personen festgestellt werden, der nicht zurücksiedeln wollte und stattdessen in der Ersatzwohnung bleibt. Mietpreise können dabei eine genauso große Rolle spielen wie andere Faktoren. Diese prinzipielle Mobilität von Mietern stellt eine Chance dar, welche losgelöst von Verdrängungen oder Zwangsumsiedlungen, eine Anpassung der Mieterstruktur und eine Quartiersstabilisierung ermöglicht. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 55)

Die prinzipielle Möglichkeit einer Rückkehr muss von politischer Seite durch die Zusage von Fördergeldern unabhängig der derzeitigen Einkommenssituation der Bewohner, wie es beispielsweise in Kärnten praktiziert wird, oder eine Regulierung des Mietniveaus für Bestandsmieter, wie im Reconstructing, gegeben sein. Eine Bestandsentwicklung und die Anpassung an politische Ziele kann weder rein auf dem Rücken der Mieter noch der Eigentümer ausgetragen werden.

Diese Aspekte müssen sowohl bei der Formulierung städtebaulicher Ziele, der Anpassung der Legislatur, als auch bei der Planung auf Objektebene berücksichtigt werden.

9. Staatliche Eingriffsmöglichkeiten

Die Etablierung des Ersatzneubaus in Österreich kann auf verschiedene Arten erfolgen. Einerseits kann auf bestehende Ansatzpunkte zurückgegriffen werden, welche in ihrer Bedeutung für die Praxis aufgewertet oder nur leicht an die Anforderungen eines Ersatzneubaus angepasst werden müssten. Andererseits zeigen sich einige wichtige Eingriffspunkte, welche Hemmnisse für den Bestandsersatz beseitigen oder ihn mit den Erhaltungsoptionen gleichsetzen. Im Folgenden werden sowohl normative, als auch positive Aussagen in hoheitliche Normen, privatrechtliche Vereinbarungen, Anreize, staatliche Einrichtungen und Informations- und Koordinationsinstrumente gegliedert. Neben dieser Gliederung nach ihrer Wirkung müsste in dem komplexen Themenfeld auch eine Gliederung der Disziplinen erfolgen, welche hier nur angedeutet wird. Eingriffe ins Steuerrecht sind als mindestens genauso gewichtig wie Anpassungen und Möglichkeiten im Wohn-, Förderungs- und Raumordnungsrecht anzusehen. Da sich diese Arbeit im Themenfeld der Raumplanung bewegt und bereits einige Aspekte des Wohnrechts in dem Kapitel „Rechtsgrundlagen des Erhaltungsparadigmas“ erläutert wurden, werden vorrangig Eingriffsmöglichkeiten im Raumplanungsrecht behandelt. Weiters wird ein Blick in förderrechtliche Bestimmungen geworfen, da die Diskussion in anderen Ländern sehr stark auf die Förderwürdigkeit und die Fördergebarung eingeht. Die Kompetenzzersplitterung legt eine Fokussierung auf einzelne Bundesländer nahe. In dieser Arbeit wurde exemplarisch auf die Gesetzeslage in Wien und Kärnten eingegangen. Während Wien als städtisch geprägtes Bundesland interessant ist, weist Kärnten eine Vorreiterrolle in der Etablierung von Bestandsersatzmaßnahmen auf.

Bevor die konkreten Maßnahmen und Ansätze erläutert werden, muss ein Blick auf die Sinnhaftigkeit beziehungsweise die Begründung eines staatlichen Eingriffs in den Markt erfolgen. In weiterer Folge wird die Zuordnung der Bestandsentwicklungsaufgabe zu der Disziplin der Raumordnung anhand deren Ziele und Arbeitsgebiete erläutert.

9.1 Eingriffsberechtigung und Ziele der Raumordnung

Die Raumordnung kann als hoheitliche Aufgabe bezeichnet werden, welche sich mit der räumlichen Entwicklung auseinandersetzt. Die Eingriffsberechtigung muss daher aus zwei verschiedenen Perspektiven beleuchtet werden. Erstens findet eine staatliche Intervention in den Markt statt, welche begründet werden muss und zweitens stellt sich die Frage ob die Disziplin der Raumplanung für das Wohnungswesen und die Bestandsentwicklung zuständig ist. Die Frage der Zuständigkeit wird über die Ziele der Raumordnung sowie die Instrumente, welche auf den folgenden Seiten erläutert werden, beantwortet.

9.1.1 Staatliche Eingriffsberechtigung

Der staatliche Eingriff kann auf drei primäre Gründe zurückgehen.

1. Behebung eines Marktversagens im Sinne einer ineffizienten Ressourcenallokation (Ressourcenzuteilung) und somit eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Marktes
2. Herstellung von Gerechtigkeit bei gesellschaftlich oder politisch unerwünschter Verteilung

3. Vorhandensein von meritorischen Gütern, welche aufgrund ihres Nutzens über die Nachfrage am freien Markt hinaus konsumiert werden sollten

(vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald 2013: 38f)

Die Allokationsproblematik kann durch die Behinderungen der Marktfunktion aufgezeigt werden. Im Wohnungswesen geht die Behinderung der Marktfunktion von der geringen Flexibilität durch Unteilbarkeit, Produktionskosten sowie Produktionsdauer, dem mangelnden Wettbewerb bei differenzierten Teilssegmenten, Nichtsubstituierbarkeit, Informationsasymmetrie und der bereits bearbeiteten externen Effekte aus. (vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald 2013: 36f)

Die Gerechtigkeit stellt ein zentrales Element in der Wohnungspolitik dar, welche unter anderem einen Marktzugang ärmerer Bevölkerungsschichten zu hochwertigem Wohnraum anstrebt. Meritorische Güter können in hochwertiger Architektur oder ökologischen Standards als Basis für einen staatlichen Eingriff entdeckt werden. (vgl. Gutheil-Knopp-Kirchwald 2013: 38f)

Eine genaue Zuordnung verschiedener Elemente zu einzelnen Eingriffsgründen ist oft nicht möglich, da sich Marktversagen, Gerechtigkeit und meritorische Güter in einigen Fällen überschneiden. Dennoch kann das Vorhandensein von Eingriffsberechtigungen im Bereich der Bestandsentwicklung verdeutlicht werden.

9.1.2 Ziele der Raumordnung

Eine allgemeingültige Definition von Raumordnung, deren Instrumenten und zahlreichen Wirkungsbereichen kann nicht erfolgen. Vielmehr spiegeln sich in zahlreichen Definitionsansätzen einzelne Aspekte wider. Statt die Sinnhaftigkeit eines Eingriffs und die Berechtigung in der Definition zu suchen, wird daher auf die Ziele und die Aufgabenfelder der Raumordnung eingegangen.

Die Kompetenzzersplitterung hat neun verschiedene Ansätze im Umgang mit Raumordnung erzeugt. Die Fülle und Differenz der einzelnen Bestimmungen soll in dieser Arbeit anhand einiger Beispiele angedeutet werden, wobei nur Tendenzen aufgezeigt werden können, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben.

Oftmals geht die Raumordnung von allgemeinen Leitzielen aus, welche weitere Spezifizierungen der Ziele ermöglichen und eine Richtung in der Entwicklung vorgeben.

„Für die einzelnen Regionen des Landes ist unter Bedachtnahme auf die jeweiligen räumlichen und strukturellen Gegebenheiten und ihre Entwicklungsmöglichkeiten eine bestmögliche Entwicklung der Wirtschafts- und Sozialstruktur anzustreben.“ (§3 Abs. 1 Z. 3 K-ROG)

Konkretere Aussagen lassen sich für die einzelnen Schwerpunkte der Raumordnung finden. In der Kärntner Raumordnung ist „eine möglichst sparsame Verwendung von Grund und Boden sowie eine Begrenzung und räumliche Verdichtung der Bebauung anzustreben und eine Zersiedelung der Landschaft zu vermeiden. Der Schutz und die Pflege erhaltenswerter Siedlungsstrukturen sind durch Maßnahmen der Orts- und Regionalentwicklung zu unterstützen.“ (§3 Abs. 1 Z. 7 K-ROG)

Die Bestandsentwicklung im Sinne einer Lenkung von Eigentümerentscheidungen oder einer selbstständigen direkten Einflussnahme gehört neben anderen Aufgaben zur Pflege der Siedlungsstruktur und Ortsentwicklung. Die positive Auswirkung auf Verdichtungstendenzen und das Entgegenwirken von Zersiedlungen mithilfe von Ersatzneubaumaßnahmen konnte bereits beschrieben werden, womit der Bestandsersatz in manchen Fällen als zielführendes Instrument zu bewerten ist.

Ein Blick auf die Wiener Bauordnung zeigt die Bedeutung der qualitativen Wohnraumentwicklung in den Zielen der Raumplanung. Flächenwidmungs- und Bebauungsplanänderungen müssen unter anderem auf das Ziel der „Vorsorge für Flächen für den erforderlichen Wohnraum unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und der Ansprüche der Bevölkerung an ein zeitgemäßes Wohnen“ bedacht nehmen. (§1 Abs. 2 BO für Wien)

Die oft angeführte Barrierefreiheit findet sich in §1 Abs. 15 BO für Wien wieder, in dem eine „Berücksichtigung der Grundsätze des barrierefreien Planens und Bauens“ als Ziel definiert wird. (§1 Abs. 15 BO für Wien)

Da sich viele Möglichkeiten zur Abweichung der gesetzlichen Bestimmungen auf die Ziele der Raumplanung beziehen, können die erwähnten Beispiele nicht nur als Berechtigung und damit Legitimation des Eingriffs, sondern vielmehr als Kriterien für die Bewertung einer Maßnahme herangezogen werden. Die folgenden Kapitel zeigen einige Maßnahmen und Eingriffe zur Etablierung von Bestandsersatzmaßnahmen auf.

9.2 Hoheitliche Normen

Der umfangreichste Eingriff mit der größten Bindungswirkung erfolgt in hoheitlichen Normen. Auf Bundesebene sind in diesem Themenfeld besonders die verschiedenen Materien des Wohnrechts zu beachten. Da hier der wohl größte Einfluss des Erhaltungsparadigmas besteht, werden einige Vorschläge und Forderungen auch in diesem Bereich genannt. Dennoch wird ein Schwerpunkt auf das Raumordnungsrecht im weitesten Sinne gelegt. Ein wichtiger Aspekt in der Etablierung von Ersatzneubaumaßnahmen ist die Anpassung der Möglichkeiten an den Einzelfall. Die beschriebenen positiven externen Effekte können nur in Einzelfällen erzielt werden und die negativen Auswirkungen von Ersatzneubauten wären bei einer unkoordinierten Bestandsersatzoffensive nicht absehbar. Da hoheitliche Normen und in weiterer Folge auch Förderkriterien in recht allgemeiner Weise formuliert werden müssen, ist eine derartige Abstimmung auf den Einzelfall nur bedingt möglich. Die vorgeschlagenen Eingriffe in hoheitliche Normen beziehen sich daher auf die Eingrenzung und Ausweisung von Ersatzneubaugebieten, die Möglichkeiten maßnahmenspezifischer Rechtsanpassungen am Beispiel von Sanierungen, bestehende Verhandlungsfreiheiten der Planung und rechtliche Hemmnisse und Ungleichbehandlung des Bestandsersatzes anhand von ausgewählten Beispielen aus Wien und Kärnten.

9.2.1 Wohnrecht

Ein Blick auf die Umsetzung von Bestandsersatz im Rechtssystem benachbarter Länder kann einige Ansatzpunkte aufzeigen. Die Möglichkeit des Reconstructing mit dem Erhalt der Lebensumstände wurde in keinem Land gewählt. Diese Variante würde statt einer Kündigungsmöglichkeit eine Erweiterung der Duldungspflicht des Mieters verlangen. Die

sozialen Auswirkungen und die genaue Definition des Erhalts der Lebensumstände wären dabei zentrale Punkte, die in einem eigenständigen Prozess diskutiert werden müssten. In jedem Fall müssten die Mehrkosten des Bestandsersatzes durch neue Mietverträge mit Neumieter nach Ausnutzungssteigerungen, in Leerstandsobjekten oder nach Mieterfluktuation ausgeglichen werden. Die bestehende Differenz zwischen einer Wirtschaftlichkeit des Ersatzneubaus und den tatsächlichen Mehrkosten müsste durch Eingriffe in Form von Förderungen oder Erleichterungen ausgeglichen werden.

Die bereits beschriebene in Deutschland praktizierte Form des Vormietrechts von gekündigten Bestandsmietern bei Inanspruchnahme von Förderungen kann in manchen Fällen zu einem Erhalt der Bestandsmieter führen. Diese haben allerdings keine Vorteile gegenüber Neumieter, wodurch eine Verdrängung in ähnlicher Weise zu erwarten ist. In jedem Fall ist diese Konstellation mit Kündigung und nicht mit Duldungspflichten verbunden.

In vielen Ländern hat sich eine Lockerung des Kündigungsschutzes zur Bestandsfreimachung nicht rentabler Immobilien durchgesetzt. Dieser Zugang weist eine weit einfachere Herangehensweise auf, welche eine Abwägung von Vermieter- und Mieterinteressen zur Folge hat. Mit Blick auf die Intensität des Mieterschutzes in Österreich und der Stabilität, welche durch diese soziale Errungenschaft gewährt werden kann, ist eine dementsprechende Lockerung des Kündigungsschutzes mittelfristig vermutlich weder durchsetzbar noch wünschenswert. Das Vorhandensein von Bestrebungen und Verhandlungen in Österreich, welche eine Erweiterung des Kündigungsschutzes aus wirtschaftlichen Interessen verfolgen, konnte jedoch bei einem Gespräch mit einem Vertreter des Wohnungswesens bestätigt werden.

Diese beiden Herangehensweisen stellen meiner Ansicht nach die Weichen für weitere nötige Veränderungen, welche erst bei konsequentem Einbezug von Bestandsersatzmaßnahmen in die Bestandsentwicklungsinstrumentarien einen Paradigmenwechsel ermöglichen würden.

9.2.2 Raumordnungsrecht

Im Bereich der hoheitlichen Normen müssen zur Umsetzung von Ersatzneubaumaßnahmen auch raumordnungsrechtliche Bestimmungen angepasst werden. Die Bewertung des Ersatzneubauinstruments und die darauffolgende Zieldefinition sind immer als Basis für alle weiteren Eingriffe zu nennen. Da die Ziele in Landesraumordnungsplänen, überörtlichen und örtlichen Entwicklungskonzepten oder Stadtentwicklungsplanungen verankert werden, wäre eine Zurechnung zu den hoheitlichen Normen denkbar. Der eigentliche Charakter der Bewusstseinsbildung, Zieldefinition und des Leitbilds hat eine Verschiebung in Eingriffe der Information und Koordination zur Folge.

9.2.2.1 Vorschlag der Definition von Bestandsentwicklungsgebieten

Nach bestehender Zieldefinition und entsprechender Leitlinien der überörtlichen Planung werden Flächenwidmungs- und Bebauungspläne erstellt. In Wien sind diese Instrumente in der Wiener Bauordnung verschmolzen. Auf dieser Ebene werden konkrete Bestimmungen und Maßnahmen festgesetzt, welche der Umsetzung der Ziele und Leitbilder dienen.

Eine wichtige Erkenntnis dieser Arbeit liegt in der differenzierten Betrachtung von Ersatzneubaumaßnahmen. Im Gegensatz zu Sanierungen kann nicht prinzipiell oder überwiegend ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen erzielt werden. Stattdessen müssen eine

Einzelfallentscheidung und besondere Bewertungen des gesellschaftlichen Nutzens erfolgen. In weiterer Folge kann dem Eigentümer eine Handlungsoption gewährt oder er kann durch Anreize zu einer gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Handlung bewegt werden. Als planerische Instrumente und aufgrund der räumlichen Dimension sind der Flächenwidmungsplan und Bebauungsplan prädestiniert für die Etablierung von räumlich abgegrenzten und durch die Planung bestimmten Maßnahmen.

a. Flächenwidmungsplan

§3 K-GplG differenziert die prinzipielle Gliederung in „Bauland, Grünland und in Verkehrsflächen“ (§1 Abs. 1 K-GplG) und führt in Kärnten die Kategorien des Dorfgebiets, Wohngebiets, Kurgebiets, Gewerbegebiets, Geschäftsgebiets, Industriegebiets und Sondergebiets ein.

Eine Spezifizierung in den folgenden Absätzen macht die Zuordnung des „Dorfgebiets“ zu ländlichem Wohnraum und „Wohngebiets“ als primär urbane Räume mit städtischem Charakter deutlich. In Wien weisen die Widmungen „Bauland Wohngebiet“, „gemischte Baugebiete“ und vereinzelt auch „Gartensiedlungsgebiete“ eine ähnliche Charakterisierung auf. Ein Eingriff auf Basis des Flächenwidmungsplans ist bei Ersatzneubauten im Wohnbereich daher vorrangig in diesen Widmungskategorien zu suchen.

Die Aufgabe der Raumplanung und der Stadtpolitik zur Identifikation von gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Ersatzneubaugebieten zur Verdichtung, Quartierserneuerungen oder Strukturveränderung könnte sich in weiterer Folge auf der Ebene des Flächenwidmungsplans umsetzen lassen. Eine Möglichkeit, welche nicht nur die Einbindung des Ersatzneubaus ermöglichen, sondern auch andere Entwicklungstendenzen beinhalten könnte, wäre die Einführung einer erweiterten Widmungskategorie. In der am Beispiel Kärntens beschriebenen Aufgliederung wäre neben Dorf-, Wohn- und anderen Gebieten ein „Verdichtungsgebiet“ denkbar, das vermutlich aus Teilen des Dorf- und Wohngebiets bestehen würde. Der gleiche Vorgang könnte in Wien neben Bauland Wohngebiet, gemischtes Baugebiet oder Gartensiedlungsgebiet erfolgen.

Diese Maßnahme würde eine Eingrenzung der Verdichtungsmaßnahmen nicht nur im räumlichen Sinn, sondern vor allem in der Definition von Förderbestimmungen ermöglichen. Die betroffenen Gebiete könnten als zentraler Entwicklungshotspot behandelt und durch planerische Überlegungen, inklusive der Option des Ersatzneubaus, bearbeitet werden. Die Anreizmechanismen könnten bei gleichzeitig notwendiger allgemeiner Formulierung auf diese Gebiete Bezug nehmen und somit eine koordinierte Entwicklung unterstützen. Der Nachteil der zusätzlichen Verkomplizierung und die Frage, ob dieses Gebiet nach erlangter Verdichtung wiederum in Dorf- und Wohngebiete beziehungsweise gemischte Baugebiete und so weiter gegliedert wird sprechen gegen diesen Ansatz.

Eine weitere Möglichkeit würde sich in der Adaptierung der bereits bestehenden „Aufschließungsgebiete“ nach §4 GplG in Kärnten ergeben. Aufschließungsgebiete können innerhalb des Baulands durch Verordnung des Gemeinderats festgelegt werden und verursachen eine Rückstellung der Bebaubarkeit ohne eine Rückwidmung durchzuführen. Aufschließungsgebiete verhindern bei Baulandüberhang, dass eine Deckung des Bedarfs in siedlungspolitisch ungünstigeren Lagen, aufgrund von natürlichen Verhältnissen,

Erschließungsdefiziten oder ähnlichem, eine Entwicklung in günstigeren Lagen verhindert. Die Aufhebung des Aufschließungsgebiets ist bei Veränderung der Rahmenbedingungen, Einklang mit dem örtlichen Entwicklungskonzept und den Raumplanungszielen sowie bei vertraglicher Zusicherung einer widmungsgemäßen Bebauung innerhalb von 5 Jahren durchzuführen oder nach 10 jährigem Bestehen der Aufschließungszone. (vgl. §4 K-GplG) Das Ziel der Aufschließungsgebiete stellt somit die Koordination der Siedlungsentwicklung im Sinne einer Reihung von Neubebauungen dar. Sie kann sozusagen als Layer über der Widmung bezeichnet werden und führt zu besonderen rechtlichen Bedingungen sowie speziellen vertraglichen Möglichkeiten.

Parallel dazu wäre ein Bestandsentwicklungsgebiet denkbar, das unabhängig der bestehenden Widmung eine Koordination der Bestandsentwicklung ermöglicht, welche sich nicht auf die Einschränkung von Rechten sondern auf die Deklaration als „Vorrangzone“ für Förderbestimmungen, vertragliche Vereinbarungen und objektbezogene Städtebauanalysen stützt. Eine derartige Herangehensweise würde weit weniger Eingriffe in die bestehende Rechtslage verursachen und könnte eine viel flexiblere Entwicklung vorantreiben.

Ähnlich der Aufschließungsgebiete in Kärnten kann bereits heute in Wien auf die Ausweisung von Flächen für Geschäftsviertel, förderbaren Wohnbau oder Gemeinschaftsanlagen im Flächenwidmungsplan zurückgegriffen werden. Da einige Instrumente, wie beispielsweise die Ausweisung von Flächen für förderbaren Wohnbau erst in der Bauordnungsnovelle im Juni 2014 eingeführt wurden kann noch keine Aussage über die Anwendung und die Umsetzung in der Praxis getroffen werden. Während Geschäftsviertel Mindestraumhöhen in Erdgeschoßen oder ein Verbot der Errichtung von Wohnungen festschreiben, können auf Flächen für förderbaren Wohnbau nur Bauten, welche nach Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz und der Neubau- sowie Sanierungsverordnung als förderbar eingestuft werden, errichtet werden. Die in Wien zur Verfügung stehenden Flächenausweisungen können daher nicht direkt mit dem Kärntner Aufschließungsgebiet verglichen werden, da sie keine primär temporäre Maßnahme darstellen und zusätzliche qualitative Voraussetzung für Bauten vorschreiben. Die Gewährung von Spielräumen als Investitionsanreiz oder die planerische Schwerpunktsetzung für Städtebauanalysen wäre somit auch in Wien ein neues Instrumentarium, welches jedoch klar an bestehende Praktiken anknüpft.

b. Bauordnung und Bebauungsplan

Parallel zur Ausweisung von Geschäftsvierteln oder Flächen für förderbaren Wohnbau im Flächenwidmungsplan können im Bebauungsplan Schutzzonen, Wohnzonen oder Zonen für Großbauvorhaben enthalten sein. (vgl. §5 Abs. 4a BO für Wien) Schutzzonen dienen der Erhaltung des örtlichen Stadtbilds, Wohnzonen geben eine vorrangige Nutzung für Wohnzwecke vor und Zonen für Großbauvorhaben sind für Großbauvorhaben reserviert. (vgl. §7, §5 Abs. 4w, §7b BO für Wien)

Ähnlich dem Flächenwidmungsplan beinhaltet die Ausweisung von Zonen zusätzliche Vorgaben und Nutzungsbestimmungen. Eine Umsetzung von „Verdichtungszone“ wäre auf dieser Ebene daher in gleichem Maß denkbar.

c. Förderungsrecht

In Wien kann bereits heute auf Sanierungszielgebiete zurückgegriffen werden. Diese werden anhand statistischer Auswertungen und auf Basis von Zählgebieten definiert. Ein Kriterienkatalog, welcher die Wohnungsausstattung, Wohnungsgröße, Baualter, Neubautätigkeit und Überbelag erfasst, weist statistischen Merkmalen Punkte zu, summiert diese um anschließend in nicht dringliche Zählgebiete, erneuerungsdringliche Zählgebiete und stark erneuerungsdringliche Zählgebiete zu differenzieren. Da diese Vorgehensweise rein auf statistischen Merkmalen beruht, wurde für jeden Bereich ein Indikator ausgewählt. Der folgende Plan in Abbildung 20 wurde 2006 erstellt und zeigt die Sanierungszielgebiete Wiens. (vgl. MA 18 2006: online)

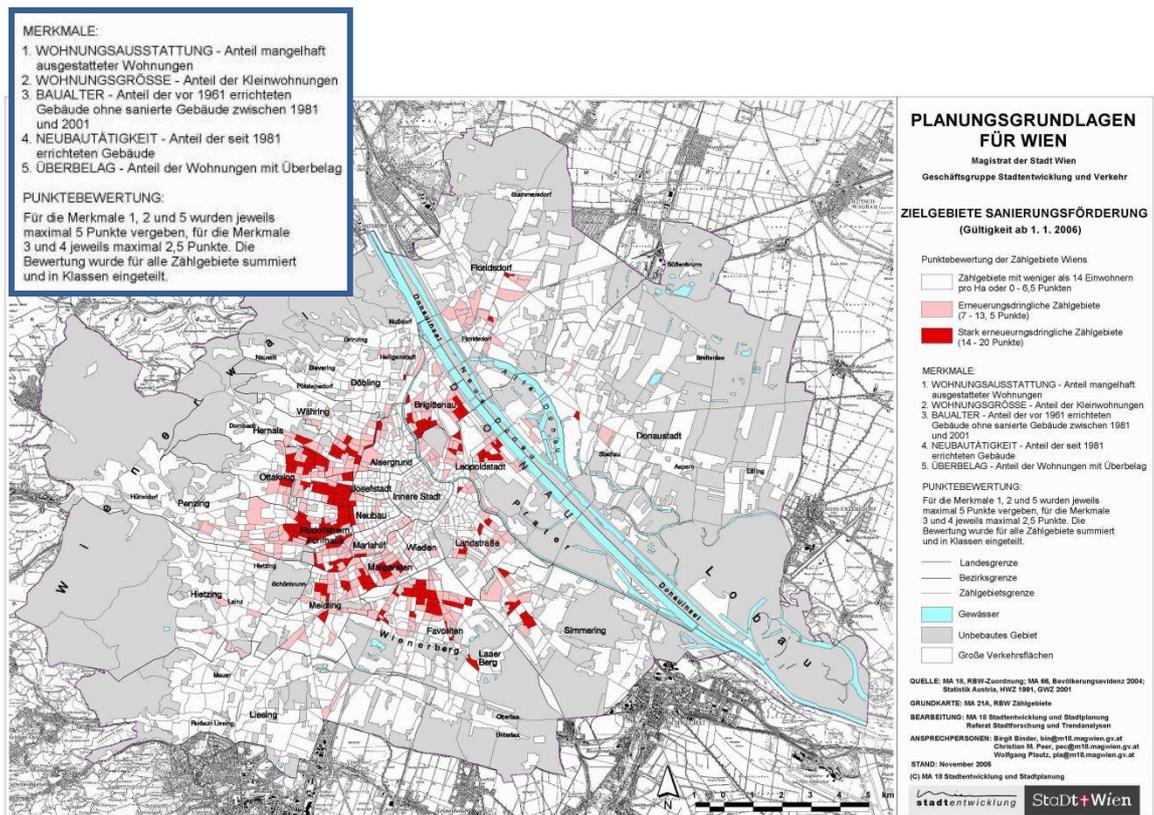


Abbildung 20: Sanierungszielgebiete in Wien

Quelle: MA 18 2006: online

Besonders deutlich kann eine Differenz zwischen den Bezirken innerhalb und außerhalb des Gürtels erkannt werden. Die in der Legende beschriebene Gewichtung, sowie die Auswahl der Kriterien haben mit Sicherheit einen großen Einfluss auf die Definition von Sanierungszielgebieten. Da eine Konzentration auf rein statistische Werte keine Basis für die Implementierung von Bestandersatzmaßnahmen bieten kann und eine Differenzierung nach Zählgebieten eine große Ungenauigkeit aufweist, kann dieser Plan nicht als Grundlage für die beschriebenen Bestandentwicklungsgebiete dienen. Dennoch weist die bereits vorhandene Verknüpfung von Förderungsleistungen mit verorteten und planerisch erhobenen Zielgebieten eine sehr große Ähnlichkeit mit der Implementierung von Bestandentwicklungsgebieten auf. Je nach Detailierungsgrad und angewandten Kriterien kann eine statistische Auswertung in

Form dieses Plans als Ausgangspunkt von städtebaulichen Potentialanalysen betrachtet werden.

d. STEP 2025

Als hoheitliches Element des Stadtentwicklungsplans, welcher in weiterer Folge zu den Eingriffsmöglichkeiten der Information und Koordination gezählt wird, müssen in diesem Zusammenhang die Entwicklungszonen erwähnt werden. In den definierten Gebieten werden Entwicklungsmanagements eingerichtet, welche über Verträge sowohl „Rechte als auch Beiträge der öffentlichen Hand, der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sowie der Investorinnen und Investoren“ definieren. (MA 18 2014: 56) Vorrangig sollen neue Elemente der Bodenmobilisierung entwickelt und „neue, flexiblere Formen der Flächenwidmung“ sowie ein entsprechender „Kompetenzaufbau in der Verwaltung“ implementiert werden. (MA 18 2014: 56) Die genaue Auslegung und die Definition gehen nicht aus dem STEP hervor jedoch scheinen Entwicklungszonen auch als Eingriffsmöglichkeit für Bestandsentwicklungsmaßnahmen geeignet zu sein.

Bereits heute können im „Leitbild Siedlungsentwicklung“ Bestandsentwicklungs- und Weiterentwicklungsgebiete definiert und verortet werden. Bestandsentwicklung bezieht sich dabei auf gründerzeitliche Gebiete und Weiterentwicklung auf Bauten der 1950er bis 1970er Jahre. (vgl. MA 18 2014: 67) Die „städtischen Entwicklungschancen, Wachstumspotentiale und die notwendigen Prozesse“ für Qualitätsverbesserungen sollen in diesen Gebieten geprüft werden. (MA 18 2014: 44) In Abbildung 21 wird die Karte der Weiterentwicklungsgebiete dargestellt.

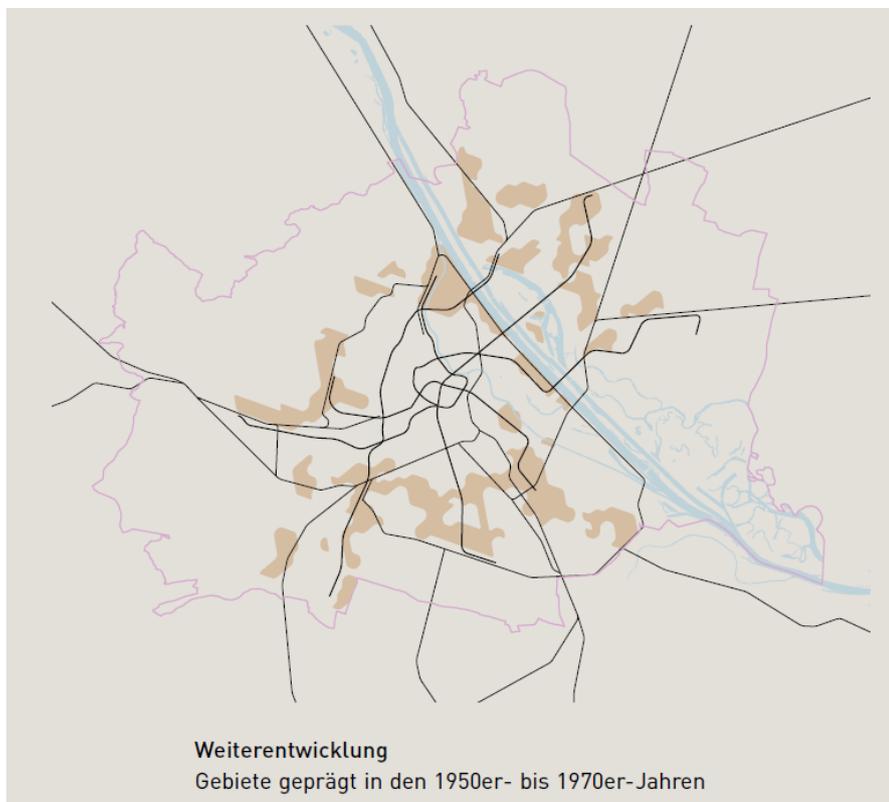


Abbildung 21: Weiterentwicklungsgebiete nach STEP 2025 in Wien
Quelle: MA 18 2014: 66

Da konkrete Ansätze fehlen und eine reine Ausweisung von Gebieten mit überwiegendem Gebäudebestand der 50er bis 70er Jahre erfolgt, kann dieser Ansatz nicht als Basis für Bestandsersatzmaßnahmen dienen.

Alle hier aufgezählten Ansätze, welche eine Zuordnung von Instrumenten, Rechten und Pflichten zu bestimmten ausgewiesenen räumlichen Bereichen anstreben, weisen unterschiedliche Herangehensweisen, Zielsetzungen und Implementierungsebenen auf. Die Fülle und Vielfalt lässt eine Definition von Entwicklungsgebieten mit Einbezug von Bestandsersatzmaßnahmen auf verschiedenen Ebenen und ohne große Innovationen und neue Instrumente zu.

Die bereits beschriebenen Assanierungsgebiete weisen, trotz der zahlreichen Unterschiede und der Loslösung des Ersatzneubaus vom Assanierungsgedanken, ähnliche Eigenschaften und Ziele auf. Die größten Unterschiede liegen neben der Rechtskraft, welche auf massive Eingriffe in die Verfügungsrechte hinausläuft, und der hoheitlichen Herangehensweise in der flächigen Umsetzung. Die beschriebenen Entwicklungsgebiete stellen keine Verpflichtungen her, sondern lokalisieren Handlungsbedarf und die dafür vorhandenen planerischen und förderrechtlichen Instrumente. Eine Anpassung und Überarbeitung des Stadterneuerungsgesetzes und damit eine Anpassung der Assanierung wäre prinzipiell denkbar, die Neuorientierung und die zahlreichen Unterschiede legen jedoch eine Umsetzung in Form der hier beschriebenen Instrumentarien näher.

9.2.2.2 Maßnahmenspezifische rechtliche Anpassungen

Die prinzipielle Möglichkeit der Abweichung von Richtwerten und Normen bei gesamtgesellschaftlich wünschenswerten Investitionen kann anhand einiger rechtlicher Freiheiten bei Sanierungen und Modernisierungen veranschaulicht werden.

Artikel V BO für Wien räumt für im Jahr 2004 bereits bestehende Bauten bei Errichtung und Zubau von Aufzügen nach Baubewilligung laut §70 BO für Wien erhebliche Ausnahmen zur Verwirklichung der Modernisierungsmaßnahmen ein. Baubewilligungen sind „auch dann zu erteilen, wenn sie Baufluchtlinien überschreiten, durch sie die Bestimmungen über die flächenmäßige Ausnützbarkeit oder die zulässige Gebäudehöhe nicht eingehalten werden oder sie in Abstandsflächen oder sonstige gärtnerisch auszugestaltende Flächen ragen.“ (Artikel V Abs. 4 BO für Wien)

Weitere Beispiele können im Bereich der energetischen Modernisierung angeführt werden. An „2004 bereits bestehenden Gebäuden dürfen Wärmedämmungen bis 20 cm über Fluchtlinien und in Abstandsflächen sowie in Abstände gemäß § 79 Abs. 5 vorragen.“ (Artikel V Abs. 5 BO für Wien)

„Die nachträgliche Anbringung einer Wärmedämmung an nicht gegliederten Fassaden und auf Dächern sowie die nachträgliche Herstellung einer Hinterlüftungsebene einschließlich der mit diesen Maßnahmen verbundenen Anhebung der Dachhaut bis höchstens 30 cm bei rechtmäßig bestehenden Gebäuden außerhalb von Schutzzonen und Gebieten mit Bausperre“ ist weder Baubewilligungs- noch Bauanzeigespflichtig. (§62a Abs. 1 Z 31 BO für Wien)

Diese speziell eingeführten und in Paragraphen sowie Anmerkungen festgehaltenen Abweichungen und Freiheiten setzen einen langen Prozess voraus, welcher in einer Änderung

der gesetzlichen Bestimmungen mündet. Weiters können derartige Freiheiten nur in relativ allgemeingültiger Form und anhand einzelner konkreter Kennwerte ohne Bezug auf jeweilige Einzelfälle erfolgen. Wie bereits mehrfach erwähnt kann von einer generellen Sinnhaftigkeit eines Ersatzneubaus jedoch nicht ausgegangen werden, welche eine allgemeine Formulierung ermöglichen würde. Die Einführung von Bestimmungen, welche eine gewisse Verhandlungsfreiheit oder Ausnahmeregelungen beinhalten, könnte auf Basis der beschriebenen „Bestandsentwicklungsgebiete“ erfolgen.

9.2.2.3 Allgemeine Verhandlungsfreiheiten der Planung

Neben der gesetzlichen Regelung von Ausnahmen können bestehende rechtliche Freiheiten zur Ausgestaltung im Einzelfall herangezogen werden.

Zentrales Element der Wiener Bauordnung zur Ermöglichung von rechtlichen Abweichungen ist der §69 der Wiener Bauordnung „Abweichungen von Vorschriften des Bebauungsplanes“. Oftmals werden in diesem Zusammenhang eine Aufweichung und manchmal sogar eine Hintergehung der Planung, wie sie beispielsweise Reinhard Seiß beim Bau der Milleniumcity aufzeigt, angekreidet. (vgl. Seiß 2008: 46ff)

Aus rechtlicher Sicht gewährt §69 BO für Wien der Behörde „über die Zulässigkeit von Abweichungen von den Vorschriften des Bebauungsplanes zu entscheiden.“ (§69 Abs. 1 BO für Wien) Die Voraussetzungen für die Abweichung sind, dass „die Zielrichtung des Flächenwidmungsplanes und des Bebauungsplanes nicht unterlaufen“ (§69 Abs. 1 BO für Wien) wird, die Bebaubarkeit der Nachbargrundfläche ohne Zustimmung nicht vermindert wird, keine zusätzlichen Emissionen und Störungen des Stadtbilds entstehen und keine grundlegende Änderung der Flächennutzung und Aufschließung erfolgt. (vgl. §69 Abs. 1 BO für Wien)

Bei Anwendung dieser Voraussetzungen auf Überlegungen zur nicht monetären Förderung des Ersatzneubaus in Form rechtlicher Freiheiten im Einzelfall müssen diese Voraussetzungen geprüft werden. Die Unterlaufung der Zielrichtung der Pläne ist bei bestehender Zieldefinition der Bestandsentwicklung mit Hilfe von Ersatzneubauten und bei in Summe positiven externen Effekten des Einzelfalls auszuschließen. Eine Verminderung der Bebaubarkeit wäre beispielsweise durch Bebauung an die Grundstücksgrenze und entsprechendem Kuppelungsgebots sowie bei großen Beeinträchtigungen des Lichteinfalls gegeben. Die Betrachtung der Emissionen konnte bereits erläutert werden und müsste ebenso wie die Störung des Stadtbilds nach entsprechenden Kriterien im Einzelfall erfolgen. Der sehr weiche Aspekt der grundlegenden Beibehaltung der Flächennutzung und Aufschließung ist bei geringen Abweichungen zur Attraktivierung des Bauvorhabens und Verdichtung vermutlich leicht zu argumentieren.

Bei bestehenden Voraussetzungen nach §69 Abs. 1 müssen die Abweichungen weiters entweder eine zweckmäßigere Flächennutzung und Nutzung der Bauwerke aufweisen, ein zeitgemäßes örtliches Stadtbild fördern oder schützenswerten Baumbestand erhalten. (vgl. §69 Abs. 2 BO für Wien) Diese Elemente können im Gegensatz zu §69 Abs. 1 als nicht-ausschließend disjunktiv bezeichnet werden und müssen daher nicht gleichzeitig auftreten. Einzig die zusätzliche Erhaltung schützenswerten Baumbestands wird in den meisten Fällen bei Wahl der Ersatzneubauoption nicht zu erwarten sein.

Schutzzonen lassen laut §69 Abs. 3 keine Ausnützungsgradsteigerung zu, jedoch können andere Abweichungen bewilligt werden, „wenn das öffentliche Interesse an einer besonderen Situierung und Ausbildung des Baukörpers zur Gestaltung des örtlichen Stadtbildes überwiegt“ (§69 Abs. 3 BO für Wien)

Schlussendlich muss eine Abwägung der Gründe für und gegen die Abweichung erfolgen, welche insbesondere auf den Baubestand der Liegenschaft und Nachbarliegenschaften sowie die Barrierefreiheit bedacht nehmen muss. (vgl. §69 Abs. 4 BO für Wien)

Weitere konkrete Planungsfreiheiten beziehen sich beispielsweise auf die Stellplatzverordnung, welche in bescheidmäßiger Feststellung auch „hinter dem gesetzlich geforderten Ausmaß“ (§70a Abs. 11 BO für Wien) zurückbleiben kann.

Eine Ausnahmeregelung, welche die Ausnützbarkeit von Bauplätzen über die gesetzlichen Beschränkungen „auf Antrag durch die Behörde“ zulässt, ist die in §76 Abs. 13 BO für Wien angeführte Überschreitung bei der „Errichtung von Bauwerken, die öffentlichen Zwecken dienen“. (§76 Abs. 13 BO für Wien) Die Ausnahmeregel betrifft somit nur öffentliche Gebäude, wie beispielsweise Behörden oder Ämter, ist aber ein Anhaltspunkt für mögliche Regelungen, welche beispielsweise in besonderen Verdichtungszonen Ersatzneubauverdichtungen nach Antrag durch die Behörde zulassen.

9.2.2.4 Rechtliche Hemmnisse des Paradigmenwechsels

Wie bereits in einigen Anmerkungen erläutert, bestehen in anderen Ländern auch Ersatzneubaumaßnahmen ohne zusätzliche monetäre oder nicht monetäre Förderung. Die Notwendigkeit einer Förderung tritt nur bei höherer Nutzeneinschätzung des Eigentümers mit einer anderen Optionswahl und gleichzeitigem gesellschaftlichen Nutzen des Bestandersatzes ein. Die Fälle, in denen Eigentümer auf die Möglichkeit des Ersatzneubaus zugreifen wollen, werden daher nicht durch Förderungen, sondern durch die Beseitigung von Barrieren ermöglicht.

Neben Erhaltungspflichten des Wohnrechts, welche in bewohnten Objekten berücksichtigt werden müssen, können weitere Hemmnisse identifiziert werden. Einschränkungen durch gesetzliche Auflagen wie Schutzzonen oder Denkmalschutz werden durch Bestimmungen, die Ersatzneubau als Alternative zur Gesamtanierung rechtlich ungleich behandeln, ergänzt. Einige Beispiele sollen im Folgenden erläutert werden.

Laut Wiener Garagengesetz setzt bei „Neu- und Zubauten sowie Änderungen der Raumwidmung oder Raumeinteilung“ eine Stellplatzverpflichtung ein. Eine Stellplatzverpflichtung kann in Naturalleistung (Pflichtstellplätze) oder durch eine Ausgleichsabgabe an die Stadt Wien erfolgen. (§48 Abs. 1 WGarG) 100 m² Wohnnutzfläche entsprechen einer Stellplatzverpflichtung. (vgl. §50 Abs. 1 WGarG) Änderungen der Raumwidmung bedürfen lediglich einer Gegenüberstellung der bisherigen und neuen Widmung und einen Ausgleich bei zusätzlicher Stellplatzverpflichtung der neuen Widmung. (vgl. §50 Abs. 7 WGarG)

Verhandlungsfreiheiten können auch im Wiener Garagengesetz und der Stellplatzverpflichtung erkannt werden. In räumlich begrenzten Teilen kann im Bebauungsplan eine Verringerung der Stellplatzverpflichtung um bis zu 90% festgeschrieben werden. (vgl. §48 Abs. 2 WGarG)

Verringerungen um mehr als 50% müssen jedoch mit besonders guter öffentlicher Verkehrserschließung, welche bei einem Fußweg von bis zu 300 Metern zur nächsten Station besteht, oder der „speziellen, im Flächenwidmungs- und im Bebauungsplan festgelegten Nutzungen gerechtfertigt“ werden. (§48 Abs. 3 WGarG) Eine nicht verkehrsplanerische Zielsetzung, wie beispielsweise der Ausgleich von regulativen Nachteilen von Neubauten gegenüber Sanierungen, scheint, mit Ausnahme der naturräumlichen Gegebenheiten, jedenfalls nicht als Ziel einer Abänderung eines Stellplatzregulativs auf. (vgl. §48 Abs. 3 WGarG) Es findet sich somit keine rechtliche Basis für die Ausschöpfung eines Ermessensspielraums in der Stellplatzverpflichtung aus Gründen der Attraktivierung des Ersatzneubaus.

Eine weitere Norm, welche den Ersatzneubau benachteiligt, ist die Spielplatzerrichtung bei Neubauten. Nach §129 Abs. 6 Wiener Bauordnung ist ab 15 Wohnungen ein Kleinkinderspielplatz und ab 50 Wohnungen zusätzlich ein Kinder- beziehungsweise Jugendspielplatz im Freien anzulegen. Falls keine Möglichkeit zur Errichtung im Freien besteht kann bei Antrag durch die Behörde ein „genügend großer Kinder- und Jugendspielraum“ im Gebäude errichtet werden. (vgl. §119 Abs. 6 BO für Wien) Vergleichbare Bestimmungen sind in Sanierungen nicht zu beachten.

Da die beschriebenen Bestimmungen für Bestandsbauten meist keine Auswirkung haben, kann eine Sanierung aus rein rechtlichen Gründen eine weit einfachere und kostengünstigere Maßnahme darstellen. Ein größeres Hemmnis kann jedoch im Bewilligungsprozess identifiziert werden.

In der Wiener Bauordnung (BO für Wien) wird zwischen baubewilligungs- und bauanzeigepflichtigen sowie bewilligungsfreien Bauvorhaben unterschieden.

Neu-, Zu- und Umbauten gelten als Bewilligungspflichtig, wobei Zubauten als „alle Vergrößerungen eines Gebäudes in waagrechter oder lotrechter Richtung [...]“ und Umbauten als „Änderungen des Gebäudes [...], durch welche die Raumeinteilung oder die Raumwidmung so geändert werden, dass nach der Durchführung der Änderungen das Gebäude als ein anderes anzusehen ist [...]“, definiert sind. (§60 Abs. 1a BO für Wien)

„Änderungen oder Instandsetzungen von Bauwerken“ mit Einfluss auf Gesundheit, Feuersicherheit, äußeres Aussehen, Raumeinteilung, Raumwidmung oder die subjektiv-öffentlichen Nachbarschaftsrechte zählen ebenfalls zu bewilligungspflichtigen Bauvorhaben. (§60 Abs. 1c BO für Wien)

Ein anzeigepflichtiges Bauvorhaben bedarf prinzipiell keiner Zustimmung der Behörde, sondern vielmehr einer Bekanntgabe und eines Gutachtens. Nur bei Abweichungen von den gesetzlichen Bestimmungen oder bei Erfordernis einer Bewilligung greift die Behörde mit einem „Untersagungsbescheid“ ein. (vgl. §62 BO für Wien) Anzeigepflichtige Baumaßnahmen sind der Einbau oder Änderung von Sanitäranlagen, Loggienverglasungen, Fensteraustausch bei Veränderung des Erscheinungsbilds oder in Schutzzonen sowie „Änderungen und Instandsetzungen von Bauwerken (§60 Abs. 1 lit. C), die keine Änderung der äußeren Gestaltung des Bauwerkes bewirken, nicht die Umwidmung von Wohnungen betreffen und keine Verpflichtung zur Schaffung von Stellplätzen auslösen.“ (§62 Abs. 1 Z. 4 BO für Wien)

Baubewilligungsfreie Bauvorhaben werden durch den Ausschluss von bewilligungspflichtigen- und anzeigepflichtigen Bauvorhaben definiert. Taxativ werden unter anderem in Abs. 1 Z. 2 „der Abbruch von Bauwerken außerhalb von Schutzzonen und Gebieten mit Bausperren“ und in Abs. 1 Z. 31 „die nachträgliche Anbringung einer Wärmedämmung an nicht gegliederten Fassaden und auf Dächern sowie die nachträgliche Herstellung einer Hinterlüftungsebene einschließlich der mit diesen Maßnahmen verbundenen Anhebung der Dachhaut bis höchstens 30 cm bei rechtmäßig bestehenden Gebäuden außerhalb von Schutzzonen und Gebieten mit Bausperre“ sowie in Abs. 1 Z. 34 „der Austausch von Fenstern und Fenstertüren gegen solche gleichen Erscheinungsbildes (Konstruktion, Teilung, Profilstärken, Farbe und dergleichen) außerhalb von Schutzzonen“ angeführt. (§62a Abs. 1 Z. 2, 31, 34 BO für Wien)

In § 62a Abs. 5 wird die nicht vorhandene Anzeigepflicht bei Abbruch von Gebäuden durch eine schriftliche Kenntnisbringung vor Beginn der Arbeiten an die Behörde ersetzt. (vgl. §62 Abs. 5 BO für Wien)

In dem Fall, dass Änderungen an Fassaden oder Fenstern mehr als 25% der Gebäudehülle betreffen oder bei Neu-, Zu- und Umbauten muss ein Energieausweis, ein Nachweis des Schallschutzes und der Berücksichtigung der „technischen, ökologischen und wirtschaftlichen Einsetzbarkeit hocheffizienter alternativer Systeme“ an die Behörde übermittelt werden. (§63 Abs. 1e BO für Wien)

Bei Betrachtung dieser für Sanierung und Neubau relevanten Bestimmungen wird deutlich, dass Neubau als bewilligungspflichtige Maßnahmen, der notwendige Abriss als anzeigepflichtig beziehungsweise „kenntnisnahmepflichtig“ und die Sanierung abhängig von ihrer Eingriffstiefe einzustufen sind. Die Wärmedämmung sowie der Fensteraustausch bei gleichem Erscheinungsbild sind weder bewilligungs- noch anzeigepflichtig und Instandhaltungsarbeiten ohne Änderungen der äußeren Gestaltung und ohne Eingriff in die Stellplatzverpflichtung nur anzeigepflichtig. Erst bei Zu- und Umbauten mit einer Änderung des Gebäudecharakters sowie Einfluss auf Gesundheit, Feuersicherheit und subjektiv-öffentliche Nachbarrechte ist von einer Bewilligungspflicht auszugehen.

Eben diese Differenzierung hat einen großen Einfluss auf den Verwaltungsaufwand und die Komplexität der Planungsphase. Die Einspruchsrechte der Nachbarn, welche in einer Parteistellung im Baubewilligungsverfahren gegen eine bewilligungspflichtige Maßnahme Einwände erheben können, steigert das Projektrisiko und verzögert die Durchsetzung.

Als Partei im „Baubewilligungsverfahren und im Verfahren zur Bewilligung von Abweichungen von Vorschriften des Bebauungsplanes“ treten neben Eigentümern, Antragsteller oder bei bestehendem Baurecht die Baurechtsinhaber, unter bestimmten Umständen auch die „Eigentümer (Miteigentümer) benachbarter Liegenschaften“ auf. (§134 Abs. 3 BO für Wien)

Per Definition sind benachbarte Liegenschaften im Bauland durch gemeinsame Grenzen aber auch durch Entfernungen von weniger als 6 Metern von der Grenze, wie es beispielsweise bei Fahnengrundstücken der Fall sein kann, oder 20 Meter bei Trennung durch eine öffentliche Verkehrsfläche, definiert. (vgl. §134 Abs. 3 BO für Wien)

Die Einbindung der Nachbarn erfolgt bei Berührung der subjektiv-öffentlichen Nachbarrechte laut §134a BO für Wien und bei rechtzeitiger Einwendung in der mündlichen Verhandlung.

Laut §134a BO für Wien werden die subjektiv-öffentlichen Nachbarrechte, welche bei ihrer Verletzung von Nachbarn in Parteistellung geltend gemacht werden können, taxativ aufgezählt und umfassen beispielsweise die Abstandsbestimmungen, Gebäudehöhe, Ausnützbarkeit, Emissionen und Immissionen. (vgl. §134a Abs. 1 BO für Wien) Einwendungen der Nachbarn können auch bei vereinfachten Baubewilligungsverfahren zu einer Versagung der Baubewilligung führen. (vgl. §70a Abs. 8 BO für Wien)

Diese kurze Aufzählung von exemplarischen Beispielen kann nur Tendenzen aufzeigen und stellt keine konkreten Eingriffsvorschläge dar. Die Vielschichtigkeit der hoheitlichen Normen und die unterschiedlichen Auswirkungen auf die Etablierung von Bestandsersatz erfordern eine detaillierte und vor allem diskursoffene Herangehensweise, welche auch vor tiefgreifenden Änderungen nicht zurückschreckt.

9.3 Privatrechtliche Vereinbarungen

Eine weitere Form der Eingriffsmöglichkeiten besteht in privatrechtlichen Vereinbarungen. Während im Wohnrecht eine konkrete vertragliche Festsetzung von „Reconstructingklauseln“ als Alternative zur Duldungspflicht betrachtet werden müssen, kann das Raumordnungsrecht eine sogenannte Vertragsraumordnung aufweisen. Diese ermöglicht neben der Festsetzung von Rechten und Pflichten auch eine vertragliche Spezifizierung der Bedingungen sowie Konsequenzen und bei Vertragsverletzung die Option einer Rückwidmung.

9.3.1 Wohnrecht

Eine große Auswirkung auf die Handlungsentscheidung hat das Recht des Mieters auf Erhaltung. Die Hintergründe, Ausgestaltung, Konsequenzen und die Bedeutung für den Gebäudebestand wurden bereits erläutert. Selbst Reconstructing bei Erhaltung der Lebensumstände kann bei fehlender Duldungspflicht nicht durchgesetzt werden und es kommt zwangsweise zu unbefriedigenden Strategien.

Die Überlegung der „Reconstructingklausel“ verankert eine Duldungspflicht innerhalb des Mietvertrags und führt somit eine privatrechtliche Verpflichtung ein. Mieter und Vermieter verpflichten sich, unter vorgegebenen Umständen, wie beispielsweise den definierten Erhalt der Lebensumstände, den Bestandsersatz der Gesamtanierung vorzuziehen. Auf Basis dieser Verpflichtung kann eine Duldungspflicht beziehungsweise ein Kündigungsgrund bei Zuwiderhandeln bestehen. Ein derartiges Vorgehen wird bereits in einer gemeinnützigen Bauvereinigung in Neuverträgen verankert. Die juristische Haltbarkeit im Streitfall und die mögliche Formulierung der Bedingungen sind jedoch noch nicht ausjudiziert.

Der Nachteil dieser Herangehensweise ist die Beschränkung auf Neuverträge, welche meist in Neubauten oder bei Mieterwechsel unterzeichnet werden. Da in Bestandsbauten in nächster Zeit nicht von einer gänzlichen Neuvermietung ohne Bestandsmieter ausgegangen werden kann, würde dieses Instrument erst in zukünftigen Ersatzneubauentscheidungen zum Tragen kommen. Im Gespräch mit Experten konnte eine durchschnittliche Fluktuation von 5% pro Jahr in größeren Objekten genannt werden. Dementsprechend würde die Anwendung von Neuverträgen statistisch in 20 Jahren erfolgen. Da von Langzeitmietern und einigen sehr kurzzeitigen Mietverhältnissen ausgegangen werden muss, kann von einer sehr geringen Chance der gänzlichen Einführung von Reconstructingklauseln in Bestandsobjekten gesprochen werden.

9.3.2 Raumordnungsrecht

Förderbestimmungen können konkrete Bedingungen an die Förderung und die qualitative Ausgestaltung stellen, hingegen ist eine Spezifizierung im Raumordnungsrecht nur sehr schwer möglich. Eine verpflichtende Bebauung um Baulandhortung vorzubeugen, Beteiligungen an Infrastrukturleistungen oder qualitative Vorgaben an Barrierefreiheit und ähnliches wären in vielen Fällen jedoch sinnvoll. Beispielsweise wäre bei gesellschaftlich wünschenswerter Ersatzneubaumaßnahme eine Abschöpfung von übermäßigen Eigentümergewinnen durch rechtliche Anpassungen, Umwidmungen und Freiheiten denkbar. Die Anwendung des rechtlichen und planerischen Ermessensspielraums ist nicht nur als Anreizmaßnahme zu sehen, welche die Option des Bestandsersatzes finanziell sowie rechtlich ermöglichen und wünschenswerte externe Effekte erzielen soll, sondern kann im Gegenzug auch die Festschreibung von Bedingungen und qualitativen Anforderungen implementieren. Auf diese Weise wäre eine Verminderung negativer Effekte und Maximierung von gesellschaftlichem Nutzen denkbar, welche durch Vorgaben von der Planung durchgesetzt werden.

Die rechtlichen Möglichkeiten sind teilweise bereits vorhanden und werden anhand von Beispielen kurz erläutert.

In Wien kann seit der Novelle im Juni 2014 auf den §1a der Wiener Bauordnung zurückgegriffen werden, welcher eine privatwirtschaftliche Vereinbarung ermöglicht. Da dieses Element der Raumordnung erst vor kurzer Zeit in Wien eingeführt wurde, können noch keine Aussagen zur Umsetzung in der Praxis gemacht werden.

Ein wichtiges Kriterium stellt jedoch die Unabhängigkeit der „Festsetzung oder Abänderung eines Flächenwidmungs- und Bebauungsplanes“ von dem Abschluss solcher Vereinbarungen dar, wodurch eine Koppelung an den Vertragsabschluss ausgeschlossen wird. (§1a Abs. 2 BO für Wien) Primär wurde dieses Instrument zur „Unterstützung der Verwirklichung der [...] Planungsziele, insbesondere zur Vorsorge ausreichender Flächen für den erforderlichen Wohnraum und für Arbeits- und Produktionsstätten des Gewerbes, der Industrie und zur Erbringung von Dienstleistungen jeder Art, sowie über die Beteiligung der Grundeigentümer an den der Gemeinde durch die Festsetzung von Grundflächen als Bauland erwachsenden Kosten der Infrastruktur“ eingeführt. (§1a Abs. 1 BO für Wien)

Eine Verankerung von Auflagen und Pflichten im Rahmen von Bestandsersatzmaßnahmen ist nicht erwähnt und müsste in weiterer Folge geprüft und gegebenenfalls juristisch ermöglicht werden.

In Kärnten zählen „jedenfalls auch Vereinbarungen mit Grundeigentümern, insbesondere über die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Grundflächen zur Vorsorge für die Deckung des örtlichen Bedarfs an Baugrundstücken zu angemessenen Preisen, zur Sicherstellung einer widmungsgemäßen Verwendung von unbebauten Baugrundstücken innerhalb angemessener Fristen und über die Beteiligung der Grundeigentümer an den der Gemeinde durch die Festlegung von Grundflächen als Bauland erwachsenden Aufschließungskosten“ zu den privatwirtschaftlichen Vereinbarungen. (§22 Abs. 2 K-GpLG)

Eine vertragliche Sicherung von Bestandsersatzbedingungen ist ebenfalls nicht dezidiert angeführt.

9.4 Anreize

9.4.1 Monetäre Förderung

Eine Förderung ist bei positiven externen Effekten einer Maßnahme angebracht, welche ohne Förderung nicht gesetzt werden und dementsprechend keine positiven externen Effekte erzeugen würde. Parallel dazu können Förderungen auch negative externe Effekte oder Allokationen durch die Beeinflussung der Maßnahmenwahl oder als Ergebnis einer Maßnahmenwahl minimieren. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 50)

Zur Beurteilung der Förderwürdigkeit und der Fördermöglichkeiten von Bestandsersatzmaßnahmen kann die bereits seit längerem laufende Diskussion in Deutschland herangezogen werden.

9.4.1.1 Bewertung in Deutschland

Eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung befasst sich mit der Frage, ob eine Ersatzneubauförderung in Deutschland sinnvoll wäre. Sie bezieht sich auf die bereits beschriebenen externen Effekte und kommt zu dem Schluss, dass nicht prinzipiell positive externe Effekte erzielt werden können, welche diese Handlungsoption gegenüber der energetischen Modernisierung als überlegen darstellen würden. Ein allgemeines Förderangebot ist daher laut dieser Studie in Deutschland nicht angebracht. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 50) „Die Notwendigkeit eines allgemeinen Förderangebotes, das sich explizit auf Ersatzneubau bezieht, kann aus den Ergebnissen nicht abgeleitet werden.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 4)

In weiterer Folge muss über die Einbindung der Ersatzneubauoption in die „bestehende Förderlandschaft“ diskutiert werden. (Bodelschwingh et al. 2012: 50)

Offensichtlich finden sich Ersatzneubautätigkeiten in Deutschland bereits ohne Förderung, wodurch in einzelnen Fällen aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen Ersatzneubau als attraktivste Handlungsoption wahrgenommen wird. In diesem Bereich besteht somit kein Handlungsbedarf. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 50)

Auf der anderen Seite ist der Einfluss der Handlungswahl auf die Gesellschaft sehr hoch und die Zahl der nicht realisierten Ersatzneubauprojekte, welche erhebliche positive externe Effekte hervorrufen könnten, beträchtlich. Das Hemmnis ist dabei in Deutschland vor allem in der wirtschaftlichen Umsetzbarkeit und vermutlich auch in der Ungewissheit über die Möglichkeiten und Folgen zu suchen. Beide Fälle lassen ein Eingreifen der öffentlichen Hand über bewährte Instrumentarien der monetären Förderung und Informationskampagnen zu. Die Autoren der Studie raten daher, auf „Basis eines Stadtentwicklungskonzepts“ konkrete Ersatzneubauvorhaben zu fördern. (Bodelschwingh et al. 2012: 51) Die Instrumentarien sind laut Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) bereits vorhanden jedoch noch nicht mit den entsprechenden Mitteln ausgestattet. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 50ff) Die folgende Tabelle 4 soll einen kurzen Überblick über die Verteilung der Sanierung (S) und Ersatzneubau (E) begünstigenden Programme in Deutschland ermöglichen. In weiterer Folge können die Vorschläge einen Einblick in die angedachten Fördermaßnahmen gewähren. Die komplexe Gestaltung der Förderlandschaft lässt eine genaue Analyse in dieser Arbeit nicht zu, weshalb die folgende Grafik nur einen stichwortartigen Einblick gewähren soll.

Programm	S	E	Vorschlag zur Erweiterung der Förderkriterien
Vor-Ort Energieberatung	+	-	Aufnahme Prüfung Bestandsersatz in den Hinweisen zur Berichterstellung
KfW-Programme Energieeffizient Sanieren	+	-	Aufnahme Bestandsersatz als Sanierungsvariante
KfW-Programme Energieeffizient Bauen	-	+	Anerkennen der Rückbaukosten bei den Fördermitteln
Modellvorhaben Niedrigenergiehaus im Bestand	+	-	Einrichtung eines Modellvorhabens für den Bestandsersatz
Marktanreizprogramm der Bundesregierung	+	+	
Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kollung	+	+	
Städtebauförderung von Bund und Ländern	+	-	Aufnahme der Option des Bestandsersatzes in die Programme des Stadtumbaus, der sozialen Stadt, des Investitionspakts sowie in das Programm Aktive Stadt- und Ortsteilzentren als alternative Option zur Möglichkeit der energetischen Modernisierung unter der Voraussetzung einer einhergehenden städtebaulichen Prüfung.

S = Sanierung, E = Ersatz

Tabelle 4: Öffentliche Förderungen und deren Verwendung für den Bestandsersatz in Deutschland
Quelle: Maas et al. 2010: 13; eigene Darstellung

Nach der Studie „Bestandsersatz als Variante der energetischen Sanierung?“ vom Bundesverband „Baustoffe – Steine und Erden e.V.“ kann aufgrund der Ungleichbehandlung in den Fördermechanismen die Differenz der Förderung bei gleichen Investitionskosten 300€/m² betragen. (vgl. Maas et al. 2010: 10 nach Pestel Insitut 2010)

Als Kriterium für die Förderwürdigkeit wird in der Studie des BBSR festgehalten, dass der Ersatzneubau auf „Grundlage integrierter/abgestimmter Stadtentwicklungskonzepte erfolgt“ und die „nachhaltige, also zukunftsfähige Strukturstabilisierung und –anpassung“ vorrangig durch Ersatzneubauten erreicht werden kann. (Bodelschwingh et al. 2012: 51) Die hierarchische Stufe der Förderstelle ist daher auf regionaler, städtischer Ebene zu finden. Diese Förderentscheidung kann einen Bezug zu den Effekten der Maßnahme und den sozialen Folgekosten in einem Gebiet herstellen. Als Praxisbeispiel wird die Umsetzung in Nordrhein-Westfalen genannt, welche im Rahmen der Wohnraumförderung Ersatzneubautätigkeiten unterstützt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 51) Ein weiteres Beispiel ist in dem bereits beschriebenen Programm „Stadtumbau Ost“ zu finden. Obwohl kein konkreter Schwerpunkt auf Ersatzneubau gelegt wird, steht der Neubau als Impuls, zur Schließung von Lücken und zur Attraktivierung der Innenstädte durch Wohnungen mit Neubaustandards als gefördertes Instrument des Entwicklungsprozesses zur Verfügung. (vgl. Liebmann 2010: 108)

Ersatzneubauförderungen sollten laut der Studie „Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus“ nicht den Weg des Ansuchens von Eigentümern sondern einen stadtentwicklungspolitischen Weg nehmen, der anhand bestehender Konzepte und Strategien im Einzelfall zu einer Förderentscheidung führt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 52)

In Deutschland kann auf eine Städtebauförderung zurückgegriffen werden, welche als „Leitprogramm für die Bündelung mit anderen Fördermöglichkeiten“ dient. (Maas et al. 2010: 10) Die Koordinationswirkung und vor allem der Ansatz einer Förderstelle auf örtlicher Ebene bringen eine genaue Anpassung der Förderleistung und die Möglichkeit der planerischen Gestaltung von geförderten Entwicklungen.

Laut einer Fachdiskussion im Anschluss dieser Studie wurde angemerkt, dass es auch in Deutschland als wichtiger eingestuft werden könnte „strukturelle Benachteiligungen des Ersatzneubaus zu beseitigen, etwa im Hinblick auf Stellplatz-Auflagen, durch die der Ersatzneubau gegenüber der Bestandsmodernisierung eindeutig benachteiligt“ wird. (Schürth 2013: 11)

9.4.1.2 Österreichische Situation

Die beschriebenen Argumente sind in weiten Teilen auch auf die Situation in Österreich anzuwenden. Eine allgemeine Förderung, welche undifferenziert Ersatzneubaumaßnahmen unterstützt, wäre in keinem Fall wünschenswert. Die Einführung von Kennwerten und zahlenbasierten Entscheidungsmustern, wie sie bei Sanierungsförderungen angewandt werden, wäre aufgrund der primären Bedeutung der externen Effekte dieser Handlungsoption nicht sinnvoll. Energetische Sanierungen sind als (bisher) einzige Alternative zur reinen Erhaltung und somit als einzige Möglichkeit zur Reduktion des Energiebedarfs per se förderungswürdig und daher allein aufgrund ihrer objektbezogenen Wirkung beurteilbar. Ersatzneubauten, welche nicht generell sondern nur im Kontext des Einzelfalls bewertet werden können, entbehren dieser Bewertungsbasis.

Einige Beispiele der Förderbedingungen von Sanierung und Neubau beziehungsweise Ersatzneubau sowie Eingriffsmöglichkeiten sollen die bestehende Rechtslage für Bestandsersatzförderungen verdeutlichen.

Nach §4 WWFSG sind bei Neubauten Abrisskosten nicht zu Gesamtbaukosten zu zählen und dementsprechend nicht förderungswürdig. Demgegenüber werden in §34 Abs. 2 Z. 1 die Abbruchkosten bei Sanierungen zu den förderungswürdigen Kosten gerechnet. Die vielfach beschriebenen zusätzlichen Aufwendungen temporärer Umsiedlungen werden ebenfalls bei Sanierungsmaßnahmen gefördert. (vgl. §34 WWFSG)

Die beschriebene Schlechterstellung des Neubaus gegenüber der Sanierung in Wien ist jedoch zu relativieren. Der in Wien verwendete Sanierungsbegriff umfasst unter anderem sehr tiefe Eingriffe, welche dem Konzept des Ersatzneubaus bereits sehr nahe kommen. In §37 wird beispielsweise der „Abbruch und Neubau im Rahmen einer Blocksanierung“ als Sanierungsmaßnahme angeführt. (§37 Abs. 14 WWFSG)

Die Totalsanierung stellt eine Besonderheit dar. Totalsanierungen werden nach „zumindest 50% Bestandserhaltung“ und „mehr als 50% Neubauanteil“ unterschieden. (§13 Abs. 1, Abs. 2 Sanierungsverordnung 2008) In Sanierungsziel- oder Blocksanierungsgebieten fällt auch der Abbruch und Neubau, und somit der Ersatzneubau, unter die Definition der Totalsanierung. In Wien wird somit bei Ersatzneubauten nicht von Neubauten, sondern vielmehr von Sanierungen ausgegangen. (vgl. §13 Sanierungsverordnung 2008) Städtebauliche Missstände, welche „nur durch Abbruch und Neubau behoben werden“ können sind eine Voraussetzung für Ersatzneubauten. (Wohnfonds Wien 2014: 2) Eine weitere Voraussetzung bei Totalsanierungen, unabhängig von der Eingriffstiefe, ist die Bestandsfreiheit. Mit dem Ziel der Schaffung von Kategorie-A Wohnungen sind Sanierungen, Ersatzneubauten und sogar die Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohngebäude förderungswürdig. (vgl. Wohnfonds Wien 2014: 2)

Die förderungswürdigen angemessenen Gesamtbaukosten betragen 1180 €/m² Nutzfläche im Neubau (vgl. §1 Neubauverordnung 2007) und 700 – 1710 €/m² bei Sanierungsmaßnahmen. Der Höchstbetrag wird bei Standardaufwertung und gleichzeitiger Sockel- oder Totalsanierung gewährt. (vgl. §3 Sanierungsverordnung 2008)

„Maßnahmen städtebaulicher Strukturverbesserungen“ sind ebenfalls in den Bereich der Sanierungen zu zählen und betreffen Maßnahmen, die „auf Grund des Sanierungskonzeptes

für den Abbruch von Baulichkeiten und baulichen Anlagen“ getroffen wurden. (§14 Sanierungsverordnung 2008) Die Förderung kann bis zu 100% der Kosten betragen und nichtrückzahlbare Zuschüsse oder nichtrückzahlbare Beiträge umfassen. (§14 Abs. 2 Sanierungsverordnung 2008)

Reconstructing-Maßnahmen inklusive dem Erhalt der Lebensumstände ohne Kündigung der Bestandsmieter stellen im Fördersystem eine Besonderheit dar. Die Einschränkungskriterien der Förderungen auf begünstigte Personen, beispielsweise nach §11 WWFSG, basieren bei Eintritt ins Mietverhältnis vorrangig auf einem höchstzulässigen Haushaltseinkommen. Bei während des Mietverhältnisses gestiegenem Haushaltseinkommen wird keine Entziehung der Förderung vorgenommen, jedoch kann sich dieser Umstand bei gefördertem Ersatzneubau als problematisch erweisen. Der geförderte Neubau würde die Wiedervermietung an die jeweiligen Bestandsmieter, welche nicht mehr als begünstigte Personen gelten, nicht ermöglichen. Diesem Umstand ist in Kärnten durch eine Anpassung des Wohnbauförderungsgesetzes an die Anforderungen des Reconstructing begegnet worden. In §16 Abs. 3b K-WBFG kann bei Zustimmung des Wohnbauförderungsbeirats von der Erfüllung der Begünstigungskriterien abgesehen werden, wenn „ein neues Wohnobjekt anstelle des bisherigen Wohnobjektes errichtet wird und diese Wohnungen als Ersatzwohnungen zur Befriedigung des dringenden, ganzjährig gegebenen Wohnbedürfnisses für die bisherigen Mieter vorgesehen sind“. (§16 Abs. 3b K-WBFG) Kärnten weist eine Vorreiterrolle in der Einbindung von Ersatzneubau auf, welche in Wien erst durch nötige Anpassungen an Reconstructing oder Ersatzneubau mit Vormietrechten erreicht werden könnte.

Der in §28 und §55 WWFSG vorgesehene Wohnbauförderungsbeirat prüft die „planerische, ökonomische und ökologische Qualität“ von Neubauvorhaben und Sanierungen. (§28 Abs. 1 , §55 Abs. 1 WWFSG) Die Festsetzung von planerischen Zieldefinitionen und Leitbildern ließe sich nach dieser Definition somit auf Basis von Einzelfallentscheidungen im Wohnbauförderungsbeirat umsetzen. In Kärnten übernimmt der Wohnbauförderungsbeirat vorrangig die „Beratung der Landesregierung in Fragen der Wohnbauförderung, [...] die Erlassung der in diesem Gesetz vorgesehenen Verordnungen und Richtlinien, die Erstellung von zeitlich und räumlich gegliederten Wohnbauprogrammen, [und] die Aufteilung der vorhandenen Mittel auf die einzelnen Förderungsarten [...]“ (§41 Abs. 1 K-WBFG) Die in Wien durchgeführten Entscheidungen im Einzelfall sind somit keine primäre Aufgabe des Kärntner Wohnbauförderungsbeirats. In einzelnen Paragraphen wird jedoch angeführt, dass der Wohnbauförderungsbeirat über die Möglichkeit von Empfehlungen dennoch Entscheidungen im Einzelfall treffen kann. Eine Implementierung von Einzelfallentscheidungen wäre somit auch in Kärnten im Wohnbauförderungsbeirat denkbar.

Die Anlage II des Kärntner Wohnbauförderungsgesetzes fügt den Förderungsvoraussetzungen die Notwendigkeit eines Energieausweises und einer Energieberatung hinzu. Die Energieberatung umfasst „Informationen zu bautechnischen Aspekten [...] und] Heizungs- und Gebäudetechnik des Wohnobjekts [...] mit dem Ziel der Energieeinsparung“ (Anlage II Abs. 1 K-WBFG) Eine mögliche Eingriffsmöglichkeit ist in den Inhalten dieser Energieberatung zu finden, welche durch Richtlinien der Landesregierung festgelegt werden und dem Stand der Technik entsprechen müssen. (vgl. Anlage II Abs. 1 K-WBFG) Der Einbezug der Ersatzneubaumaßnahme in die vorgestellten Handlungsoptionen der Energieberatung kann einen wichtigen Schritt zur Bewusstseinsbildung und Information leisten.

9.4.1.3 Abrissförderung

In Zusammenhang mit einer Attraktivierung des Ersatzneubaus wird häufig von einer Abrissförderung oder Abrissprämie gesprochen. Dieses Argument zielt auf den nicht geförderten Teil des Ersatzneubaus ab, welcher bei reiner Neubauförderung nicht berücksichtigt wird. Die Abrissförderung in Form von Totalsanierungen in Wien löst dieses Problem durch den Einbezug der Ersatzneubaumaßnahme in die Sanierungsförderung.

Nach Kalkulationen an Beispielobjekten der 1930er bis 1960er in Deutschland macht der Abriss etwa 5% der Ersatzneubaumaßnahme aus und kann damit nicht als zentrale Kostenposition eingestuft werden. Gleichzeitig handelt es sich bei Objekten dieses Baualters um sehr simple und damit einfache Konstruktionen ohne viel Gebäudetechnik, welche recht preiswert abzureißen sind. Gebäude der Nachkriegszeit bestehen aus „unproblematischen Baustoff-Fraktionen“ (Bodelschwingh et al. 2012: 52), sind häufig in freistehender Zeilenbauweise mit geringer Geschoszahl errichtet worden und damit besonders leicht abzureißen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 51f) Dem entgegenzuhalten sind die verbauten Schadstoffe, die wie beispielsweise Asbest einer gesonderten Behandlung und Entsorgung bedürfen. In jedem Fall stellt die Studie fest, dass der Anteil der Abrisskosten an den Gesamtkosten bei steigender Komplexität zunehmen wird. Die derzeitige Verwendung von Dämmmaterialien, die von einigen Experten langfristig als Sondermüll eingestuft werden, könnte die Problematik der Entsorgung von Schadstoffen in einigen Jahrzehnten zusätzlich vergrößern. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 51)

Bei Betrachtung von Gebäuden der 1930er bis 1960er lässt sich, aus Sicht der Studienautoren des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, keine Notwendigkeit einer Abrissförderung erkennen. Die Gefahr der Entscheidung gegen einen Ersatzneubau aufgrund der Abrisskosten ist bei zunehmender Komplexität der Gebäudestrukturen jedoch gegeben. Die Sinnhaftigkeit einer allgemeinen Abrissförderung und die Anreizwirkung werden dennoch stark bezweifelt, da bei extremen Abrisskosten eine sehr hohe Komplexität vorliegen würde, die das Eingreifen einer Planungsinstanz bereits voraussetzt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 52) Die generelle Abrissförderung würde somit vor allem „Streu- und Mitnahmeeffekte“ hervorrufen. (Bodelschwingh et al. 2012: 52)

Die schwere Abgrenzung gegenüber Teilabrissen und die Schwierigkeiten einer Einbindung in eine allgemeine Fördersystematik stehen laut den Studienautoren nicht für den geringen Effekt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 52)

Eine Abrissförderung kann in Österreich beispielsweise in Wien anhand der Totalsanierungsförderung beobachtet werden. Die Regulationstiefe und die Voraussetzungen für Totalsanierungen lassen jedoch nicht von einer „allgemeinen“ Abrissförderung sprechen. Im Gespräch mit Experten in anderen Bundesländern wurde eine generelle Abrissförderung zur Attraktivierung von Ersatzneubaumaßnahmen gefordert. Der damit abgedeckte Kostenanteil würde die in Deutschland erhobenen 5% wohl nicht übersteigen und hätte in Österreich ebenfalls Streueffekte zur Folge.

Dementsprechend sollte auch im Bereich der Abrissförderung auf Einzelfallentscheidungen oder planerisch definierte Entwicklungsgebiete zurückgegriffen werden. Die Schaffung der Möglichkeit der Gewährung einer Abrissförderung auf Basis von planerischen Entscheidungen ist dennoch anzustreben.

9.4.2 Nichtmonetäre Förderung

In einer Schweizer Studie wird das System der Ausnutzungsboni propagiert. Auf Basis von potentiellen Erneuerungsgebieten sollen Eigentümern die Möglichkeit eines Ausnutzungsbonus, also einer Verdichtung der Bebauung bei Einhaltung qualitativer Auflagen wie energetischem Standard, Architektenwettbewerb und ähnlichen Bedingungen, gewährt werden. (vgl. Ott et al. 2002: 103ff) Die notwendige Beschäftigung der Planung mit dem Einzelfall kommt einer bereits beschriebenen Verhandlungsstrategie mit Spielräumen bei gesamtgesellschaftlich erwünschten Verdichtungspotentialen gleich. Eine allgemeine Förderung über die Gewährung von Ausnutzungsboni in bestimmten Gebieten ist aufgrund der nötigen planerischen Leistung im Einzelfall und den Gefahren der Fehlentwicklung bei allgemeiner Anwendung daher in Österreich wohl nicht zielführend.

Die Einführung von Erneuerungsfonds zur verpflichtenden Mittelbindung während der Nutzungsphase ist ein weiterer Vorschlag der Schweizer Studie. Mit diesem Instrument können steuerliche Aspekte geregelt und gleichzeitig Reserven zur Durchführung von zielführenden Großinvestitionen angespart werden. (vgl. Ott et al. 2002: 102ff) Die bereits beschriebene Konzentration auf Teilsanierungen, welche in einigen Fällen ökonomisch und aufgrund gesamtgesellschaftlicher Ziele nicht effizient sind, würde durch die verpflichtende Ansparung gedämmt werden. Im Gespräch mit Experten der Wohnungswirtschaft wurde dieses Instrument jedoch vielmehr als Einschnitt in die Geschäftstätigkeit gewertet. Durch die Mittelbindung löst der Erneuerungsfonds größere Liquidationsproblem aus als er im Großinvestitionsfall Nutzen stiften kann.

Die bereits beschriebene Energieberatung in Kärnten und die Möglichkeit eines Eingriffs bei bestehendem Investitionsvorhaben sollte um die planerische Dimension eines Gebäudechecks bestehender Gebäude und Liegenschaften ergänzt werden. Die angestrebten positiven externen Effekte der Bestandsentwicklungsoptionen müssten aktiv von der Planung im Gebäudebestand gesucht und identifiziert werden. Eine Ersatzneubau- oder Reconstructingtätigkeit sollte daher auf Basis einer großflächigen, parzellenscharfen Potentialanalyse basieren, welche bei besonders deutlichen positiven Effekten einen planungsinduzierten Verhandlungsprozess anstoßen könnte.

Eine Imageaufwertung des Abrisses von Gebäuden kann auf vielen Ebenen erfolgen und stellt einen zentralen Förderungsansatz dar. Da die Bestandsentwicklung schlussendlich auf Basis von Eigentümerentscheidungen durchgeführt wird, ist neben der Beseitigung von Hemmnissen und Bereitstellung von Anreizen eine Bewusstseinsbildungs- und Informationsoffensive anzustreben. Die Abgrenzung zur negativ bewerteten Assanierung und die Kommunikation der Möglichkeiten und Effekte von Ersatzneubauten können eine größere Wirkung erzielen als monetäre Förderungen. Konkrete Ansatzpunkte werden in dem Unterkapitel „Information und Koordination“ angeführt.

Die Auseinandersetzung mit diesem Bestandsentwicklungsinstrument muss im Vorfeld jedoch in der Fachdiskussion angestoßen werden. Das aufkeimende Interesse und die bereits beschriebene Ausgangslage werden in konkrete Studien mit Handlungsvergleichen und schlussendlich in Zieldefinitionen münden. Die fachliche Potentialanalyse und die Schätzung möglicher gesamtgesellschaftlicher Nutzen ist dabei von genauso hoher Bedeutung wie die Definition von Ersatzneubauvoraussetzungen und die Diskussion über die möglichen

Bestandersatzverankerungen in gesetzlichen Bestimmungen. Die fachliche Auseinandersetzung sollte als Basis für weitere politische und planerische Implementierungen dienen und die Tragweite und Umsetzungsmöglichkeiten einer Bestandersatzstrategie bestimmen. Im Kapitel „Forschungsbedarf und Grenzen der Arbeit“ werden verschiedene Phasen und Schritte der Forschung sowie einzelne Themenfelder skizziert. Ohne dieses benötigte Vorwissen ist eine unregelmäßige und schlussendlich nachteilige Entwicklung von Bestandersatzmaßnahmen nicht auszuschließen.

Ein wichtiger Eingriffspunkt, welcher sowohl monetäre, als auch nicht monetäre Ansätze betrifft, liegt in der Planungssicherheit. Die Vorbereitungsarbeit zur Realisierung eines Ersatzneubaus und die Langfristigkeit seiner Wirkung erfordern Planungen über einen Zeitraum von Jahrzehnten. Sowohl das Wohnungsmanagement vor der Handlungsmaßnahme, das meist eine Leerstehung oder Befristung der leer werdenden Wohnungen beinhaltet, als auch die Schaffung von Ersatzquartieren während der Bautätigkeit benötigen eine sehr langfristige Planung, die aufgrund des Risikos und der Organisationsleistung eine hohe Planungssicherheit erfordern. Im Gespräch mit Experten wurden die kurzfristige Förderungszusicherung und die geringe Planungssicherheit als dringender Handlungsbedarf in der Attraktivierung von Großinvestitionen identifiziert.

9.5 Staatliche Einrichtungen/Leistungen

Die Eingriffsmöglichkeit der staatlichen Leistung geht nicht auf finanzielle oder juristische Unterstützung, sondern auf die Bereitstellung von Dienstleistungen und Einrichtungen zurück. Beispiele dieser Leistungserbringung sind die Errichtung von Schulen und die Betreuung dieser Einrichtungen oder die Bereitstellung des Kanalnetzes sowie der Betrieb von Bürgerservicestellen. (vgl. ifip 2013: 10) Im Bereich des Bestandersatzes kann durch derartige Eingriffe vor allem auf das Problem der organisatorischen Schwierigkeiten privater oder kleiner Wohnungsunternehmen eingegangen und eine langfristige Steuerbarkeit der Bestandsentwicklung erreicht werden.

9.5.1 Wohnrecht

Ein großes Hindernis großer Investitionen stellt sich in privaten und kleinen Wohnungsunternehmen aufgrund der fehlenden Querfinanzierbarkeit, fehlender organisatorischer Strukturen aber auch aufgrund der Ersatzquartiersansprüche der Mieter. In großen Wohnungsunternehmen wird bereits heute eine Umsiedlung in vorhandene Leerstände innerhalb des Unternehmens durchgeführt, welche entweder eine reine Bestandsfreimachung des Gebäudes oder eine vorläufige Unterbringung in einem Ersatzquartier bei Reconstructing oder Ersatzneubaumaßnahmen darstellen kann. Diese große organisatorische Hürde für kleinere Unternehmen könnte durch die Bereitstellung einer staatlichen Leistung genommen werden. Die Unterbringung in kommunalen Wohnungsbeständen könnte die Investitionsmaßnahme für kleine Unternehmen stark vereinfachen.

Die Auslagerung des kommunalen Wohnbaus an gemeinnützige Bauvereinigungen oder die Aufhebung dieses Sektors reduziert die Möglichkeit einer Ersatzquartiersleistung der öffentlichen Hand. Als Ansatz zur Attraktivierung von Großinvestitionen ist die Bereitstellung einer Ersatzquartiersleistung dennoch zu diskutieren.

9.5.2 Raumordnungsrecht

Ein direktes Eingreifen der öffentlichen Hand in die Stadtentwicklung ist nur bei Ankauf von Liegenschaften möglich. Über Umwidmungen, Architektenwettbewerbe und dergleichen kann auf die weitere Entwicklung einer Liegenschaft Einfluss genommen und die Privatisierung von Widmungsgewinnen ohne zusätzliche qualitative Auflagen verhindert werden. Die gängige Praxis des Verkaufs von im Eigentum befindlichen Baugrundstücken zu gewissen Bedingungen und Auflagen erschwert jedoch den späteren Eingriff in die Bestandsentwicklung. Eine langfristige Möglichkeit des Eingriffs ist nur als Eigentümer der Liegenschaft möglich. Die Möglichkeit der Vergabe des Baurechts, welches laut Baurechtsgesetz einem Bauberechtigten das „dingliche, veräußerliche und vererbliche Recht, auf oder unter der Bodenfläche ein Bauwerk zu haben“ (§1 Abs. 1 BauRG) darstellt, lässt eine privatwirtschaftliche Nutzung bei gleichzeitigem Erhalt der Eigentumsfunktion der öffentlichen Hand zu. Die Vergabe eines Baurechts kann auf zehn bis hundert Jahre erfolgen und in Form von wiederkehrenden Zahlungen, dem Bauzins abgegolten werden. (vgl. §3 BauRG)

Am Ende dieser Periode „fällt das Bauwerk an den Grundeigentümer.“ (§9 Abs. 1 BauRG) Der Restwert und damit die Entschädigung an den Bauberechtigten muss entweder vertraglich bestimmt werden oder dem Gesetz nach „der Höhe eines Viertelteles des vorhandenen Bauwertes“ entsprechen. (§9 Abs. 2 BauRG) Viel wichtiger als die Einverleibung von Bauwerken ist jedoch die Möglichkeit der neuerlichen Einflussnahme in die Bestandsentwicklung. Diese kann in Form einer Verlängerung des Baurechts bei entsprechenden Investitionsmaßnahmen des Bauberechtigten, Vergabe an einen anderen Baurechtswerber oder der Abtragung und angepasster Neubebauung umgesetzt werden.

Im Kärntner Wohnbauförderungsgesetz wird die Fördertätigkeit der Gemeinden zur Errichtung geförderter Wohnungen durch Verkauf preisgünstiger Baugrundstücke an Förderungswerber, Vergabe von Baurecht an Baugrundstücken zu niedrigen Bauzinsen oder die Beteiligung an Aufschließungskosten gefordert. (vgl. §17 Abs. 1 K-WBFG) Obwohl diese Forderung nicht auf den Erhalt der Handlungsentscheidung basiert sondern auf die Bereitstellung günstiger Baugrundstücke für geförderten Wohnbau abzielt, wird die Variante des Baurechts als private Bewirtschaftung öffentlichen Eigentums als Option angeführt.

Die Kehrseiten derartiger Strategien sind die nötigen Verwaltungsleistungen bei umfassendem Liegenschaftseigentum und Baurechtsvertragsaufsetzungen, fehlende kurzfristige Finanzspritzen durch einmalige Liegenschaftsverkäufe, welche durch periodische Bauzinse ersetzt werden und die Beschneidung der Handlungsfreiheit von Wohnungsunternehmen. Der letzte Punkt wurde auch im Gespräch mit Experten des Wohnungswesens als großer Einschnitt in die wirtschaftliche Tätigkeit und Planungsfähigkeit von Wohnungsunternehmen unterstrichen.

Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht könnte eine derartige Bereitstellung von Bauland jedoch durchaus zielführend sein und die Eingriffsmöglichkeiten in die Bestandsentwicklung erheblich verbessern.

9.6 Information und Koordination

Die Eingriffsmöglichkeit über Information und Koordination wurde bereits im Zusammenhang mit anderen Instrumenten beschrieben. Prinzipiell können mehrere Kreisläufe identifiziert werden. Die fachliche Auseinandersetzung steht am Anfang der Entwicklung und bildet die wissenschaftliche Basis für weitere Entscheidungen. Anhand der Ergebnisse der fachlichen Auseinandersetzung kommt es zur Information und Strategiebewertung in der Politik sowie ausführenden Planung. Die Informations- und Koordinationswirkung dieser Ebenen werden in Strategien, Leitbildern, Zieldefinitionen und teilweise bereits konkreten politischen Vorgaben umgesetzt.

Der Einbezug von Entwicklungsprogrammen und verbindlichen Zieldefinitionen kann streng genommen nicht als Informations- oder Koordinationsinstrument gewertet werden, da von ihnen rechtsverbindliche Aussagen getroffen werden und sie daher zu den hoheitlichen Normen gerechnet werden sollten. Der Leitbildcharakter und die Leuchtturmfunktion für die ausführende Planung sind im Bereich der Etablierung von Bestandsersatzstrategien jedoch als bedeutender einzuschätzen. Die in den Raumordnungsgesetzen angeführten Ziele der Raumplanung zählen ebenfalls zu diesen hoheitlichen Normen, welche vorrangig Leitbildcharakter aufweisen.

Exemplarisch sollen drei Pläne und Konzepte aus Kärnten und Wien und deren Ansatzpunkte angeführt werden.

Im Stadtentwicklungsplan 2025 (STEP) in Wien wird die hier erfolgte Zuordnung als Informations- und Kooperationsinstrument unterstrichen. „Er [STEP 2025] enthält weniger konkrete Maßnahmen, wo und was gebaut wird, sondern vielmehr eine Vision vom Wien der Zukunft.“ (MA 18 2014: Vorwort) Aufgrund der besonderen Situation Wiens kann sowohl die überörtliche, als auch die örtliche Planung in einem Instrument, dem STEP, erfolgen. Daher wird zuerst auf die Situation in Kärnten und anschließend auf Wien eingegangen.

Überörtliche Entwicklungsprogramme werden von der Landesregierung aufgestellt und sollen die Ziele der Raumordnung durch die Festlegung der „Gestaltung und Entwicklung des jeweiligen Planungsraumes“ und der erforderlichen Maßnahmen verfolgen. (vgl §3 Abs. 1. K-ROG)

Überörtliche Programme bilden die Basis für alle weiteren Ebenen der Planung. Aufgrund der Ergänzung durch zeichnerische Ausführungen können Entwicklungen nicht nur textlich beschrieben, sondern sogar verortet werden. Die Hauptbereiche, welche in einem derartigen Programm abgedeckt werden, sind laut §3 Abs. 3 K-ROG die Zuordnung von allgemeinen und überörtlichen Funktionen zu den Gemeinden, Festlegung von Siedlungsgrenzen, Ausweisung von Vorrang- und Erweiterungsflächen für Betriebe und Freiraumnutzungen und die Ausweisung von Gefahrenzonen. Die Inhalte müssen textlich und gegebenenfalls auch zeichnerisch ausgeführt sein. (vgl. §3 K-ROG)

Eine Verankerung von Bestandsentwicklungsstrategien in Form von Zieldefinitionen oder verorteten Zielräumen und eine konkrete Etablierung und Koordination von Bestandsersatzmaßnahmen wäre somit bereits auf dieser Planungsebene anzusiedeln.

Als Basis für den Flächenwidmungsplan und die Gestaltung und Entwicklung der Gemeinde dient das jährlich überarbeitete örtliche Entwicklungskonzept. In Kärnten ist der Planungszeitraum mit 10 Jahren angegeben und die Entwicklungskonzepte anhand wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und kultureller Gegebenheiten anzufertigen. Kernthemen sind die Stellung der Gemeinde in der Region, Bevölkerungsentwicklung, angestrebte Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung und dem damit verbundenen Baulandbedarf, funktionale Gliederung des Gemeindegebiets, Siedlungsgrenzen, Hauptversorgungs- und Hauptentsorgungseinrichtungen, Erholung Sport und Freizeit, öffentliche Verkehrswege und Fremdenverkehr. (vgl. §2 K-GplG)

Auf dieser Ebene der örtlichen Entwicklungskonzepte werden die Vorgaben der überörtlichen Planung konkretisiert und anhand von textlichen sowie zeichnerischen Zielen festgesetzt. Die unmittelbare Rechtswirkung bezieht sich auf den Flächenwidmungs- und Bebauungsplan, welcher anschließend anhand seiner Berücksichtigung des örtlichen Entwicklungskonzeptes angefochten werden kann. Eine direkte Rechtswirkung geht daher vom Flächenwidmungs- und Bebauungsplan aus, welcher in dieser Kategorisierung als hoheitliche Norm behandelt wird.

In Wien findet keine Trennung zwischen überörtlicher und örtlicher Entwicklungsplanung statt. Einige für den Bestandsersatz relevanten Bestimmungen werden in den folgenden Absätzen erläutert.

Im STEP 2025 wird als Herausforderung und Ziel gesehen, die „Stadt systematisch in ihrer gebauten, (frei-) räumlichen und ökologischen Substanz fit zu machen, um ein qualitätsvolles Wachstum zu ermöglichen, das Wertvolles erhält, Verbrauchtes erneuert und Überholtes transformiert.“ (MA 18 2014: 11) Es geht „darum, bereits bestehende Stadtviertel mit Sensibilität und im Einklang mit den Bedürfnissen und Interessen der Bewohnerinnen und Bewohner weiterzuentwickeln, Defizite zu beheben und neue Qualitäten zu schaffen.“ (MA 18 2014: 19) „Dies alles geschieht unter der Wahrung des wertvollen baukulturellen Erbes Wiens, aber nicht, ohne angemessene Entwicklungsspielräume für Neues offenzulassen.“ (MA 18 2014: 35)

Aus diesen Aussagen ein Bekenntnis für Bestandsersatzmaßnahmen abzuleiten wäre sehr weit hergeholt. Eine systematische Auslegung deutet vielmehr auf eine geplante Ausweitung der Sanierungs- und Eingriffsmöglichkeiten im Bestand hin. Das Problembewusstsein und die Bereitschaft in gebaute Strukturen einzugreifen, kann dennoch herausgelesen werden.

Im STEP wird deutlich, dass Bauten der 1950er bis 70er „durch gezielte städtebauliche Interventionen“ weiterentwickelt werden sollen. (MA 18 2014: 35) Die Konzentration auf Einzelfälle ist auch auf dieser Planungsebene festgehalten. Durch Analysen und Bewertungen unterschiedlicher Standorte sollen „maßgeschneiderte Konzepte für architektonische und funktionale Verbesserungen“ erarbeitet werden. (MA 18 2014: 43)

All diese Elemente zielen in weiterer Folge auf Sanierungs-, Entwicklungs- und Aufwertungsmöglichkeiten ab. Mit keinem Wort werden Bestandsersatz, Ersatzneubau, Reconstructing und ähnliche Begriffe erwähnt. Dennoch können die beschriebenen Leitlinien und Ziele als Indikatoren für die Zielerreichungsgrade von Bestandsersatzmaßnahmen dienen. Die geforderten Planungsinstrumentarien, wie beispielsweise das Baulandmonitoring, zur Überprüfung der Verfügbarkeit beziehungsweise des Entwicklungs- und Realisierungsstands

von Flächen, oder die Entwicklungszonen, zeigen in Ansätzen bereits die für Bestandsersatzmaßnahmen nötigen Analyse- und Entscheidungsinstrumente. (vgl. MA 18 2014: 53, 56)

Ein Ansatzpunkt, welcher die Einbindung von Bestandsersatzmaßnahmen zur Erreichung der genannten Ziele nahe legen kann, ist in den „politischen Orientierungen“ als Ziel zu finden. „Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen so gesetzt werden, dass sowohl die stadtwirtschaftliche als auch die privatwirtschaftliche Rentabilität gewährleistet bleiben.“ (MA 18 2014: 11) Diese Voraussetzung von Stadtentwicklung könnte in weiterer Folge in manchen Fällen zu einem Einbezug der Ersatzneubaumaßnahme nach entsprechender rechtlicher Weichenstellung führen.

Die Eingriffsmöglichkeiten auf dieser Ebene der Planung sind mannigfaltig und können von abstrakten Zielen bis hin zu verorteten Entwicklungszonen reichen. Die fehlende unmittelbare Wirkung und die starke Konzentration auf Leitlinien, Ziele und Herausforderungen legen dennoch eine Zuordnung zu Informations- und Koordinationsinstrumenten nahe.

Trotz bestehender Ansätze kann auf dieser Planungsebene noch nicht von einer Einbindung von Bestandsersatzmaßnahmen gesprochen werden. Die Voraussetzung der Zieldefinition und die Bindungswirkung überörtlicher und örtlicher Planung machen einen Eingriff in diesen Instrumentarien jedoch unumgänglich.

10. Synthese

Nach erfolgter Bewertung der externen Effekte und der Umsetzbarkeit von Bestandsersatzmaßnahmen, werden in den nächsten Kapiteln eine Zusammenfassung der Argumente für und gegen Ersatzneubau und die Kriterien einer Bestandsersatzentscheidung angeführt.

10.1 Pro / Contra Bestandsersatzmaßnahmen

Tabelle 5 soll eine Gegenüberstellung von einzelnen Faktoren ermöglichen, welche in weiterer Folge erläutert werden.

Argumente für Ersatzneubau	Argumente gegen Ersatzneubau
Verwertungsphase	Lenkungerfordernis
Ineffiziente Erhaltung	Baukosten
Rechtliche Anpassungen	Historisches Erbe
Verdichtungspotential	Wertewandel
Flächeninanspruchnahme	Langfristigkeit der Handlungsoption
Nachfrageorientierung	Restwerte
Strukturelle Anpassungsmöglichkeiten	Verkürzung der Nutzungsphase
Energetische Standards	Stoffflüsse
Schadstoffbeseitigung	Abweichende Flächenwidmung
Umweltanpassung	Baubewilligungsverfahren
Sicherheit	Beschäftigungseffekte
Kalkulationssicherheit	Assanierungsgedanke - „Rückschritt“
Neubaurückgang	Ersatzquartier
Schrumpfungsprozess	Mieterschutz
Städtebauliche Missstände	Erhaltung des Mietensektors

Tabelle 5: Argumente für und gegen Ersatzneubau
Quelle: eigene Darstellung

10.1.1 Argumente für Neubauüberlegungen

a. Verwertungsphase

In der Verwertungsphase führt bei weiterem Bedarf kein Weg an einem Ersatzneubau vorbei. Dieses Ende der Lebensdauer ist allerdings ausdrücklich nicht der Ansatzpunkt dieser Arbeit, die sich mit dem Ersatzneubau als Alternative zur Gesamtsanierung und damit mit dem Abriss eines Gebäudes in der Nutzungsphase beschäftigt.

b. Ineffiziente Erhaltung

Die derzeitige rechtliche Situation und andere Faktoren legen einen Schwerpunkt auf Erhaltung nahe. In dieser Arbeit konnte jedoch aufgezeigt werden, dass in manchen Fällen eine Investition in die Erhaltung als ineffizient eingestuft werden muss. Die Bewertung der Effizienz wurde einerseits aus Sicht des Eigentümers im Kapitel „Einflussfaktoren und Bedingungen für die Eigentümerentscheidung“ und aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive über „externe Effekte der Handlungsoptionen“ dargestellt.

c. Rechtliche Anpassungen

Zahlreiche Entwicklungen in Europa und Österreich weisen auf eine zunehmende Einbeziehung von Ersatzneubau in die Bestandsentwicklungsinstrumentarien hin. Im Kapitel „Ausgangslage und Rahmenbedingungen“ konnten Bestrebungen auf europäischer Ebene, die Umsetzung im WGG und die förderrechtlichen Bestimmungen angeführt werden.

d. Verdichtungspotential

Auf zahlreichen Liegenschaften ist eine Mindernutzung der gesetzlichen Möglichkeiten festzustellen. Diese kann einerseits einer geringeren verbauten Fläche oder einer niedrigeren Bauweise entsprechen. Zusätzlich zu diesen bereits bestehenden Potentialen kann durch die Kooperation von Raumplanung und Bauträger eine Umwidmung mit einer Anpassung der erlaubten Baukubatur an eine wünschenswerte Dichte eine win-win-Situation herbeigeführt werden. (vgl. Ott et al. 2002: 83)

In Sanierungsfällen ist eine derartige Verdichtung nur durch Zubauten möglich, welche bereits einen großen finanziellen und bautechnischen Aufwand beinhalten und meist nur auf Basis von Kompromissen an das bestehende Gebäude angeschlossen werden können. „Qualitativ hochwertige Verdichtung ist bei Gesamtsanierungen schwieriger als bei Ersatzneubauten“. (Ott et al. 2002: 83) Das volle Verdichtungspotential ist jedenfalls nur bei einem Neubau gegeben.

Die tatsächliche Bedeutung der Verdichtungspotentiale ist fallweise und besonders mit der Option für einen vergrößerten rechtlichen Spielraum im Einzelobjekt zu klären. Eine Schaffung neuer Probleme durch fehlende Freiräume und Planung ohne Berücksichtigung der Mieterinteressen kann durch Wettbewerbe, partizipative Planung, Auflagen und die behördliche Kontrollfunktion weitestgehend unterbunden werden. (vgl. Ott et al. 2002: 84)

e. Flächeninanspruchnahme

Die Schaffung attraktiver Angebote in bebauten Strukturen reduziert den Drang auf die „grüne Wiese“. Der Ersatzneubau ist somit dem Neubau, abgesehen der Bebauung von Baulücken,

vorzuziehen, wenn der Wohnungsmarkt keine langfristige Nachfragesteigerung, welche nur durch eine erhebliche Angebotssteigerung zu bewältigen ist, vorgibt.

f. Nachfrageorientierung

Eine Aufwertung durch Sanierung kann bei Gesamtsanierung bis hin zu Umbauten und Zubauten von Balkonen, Wintergärten oder zur Vergrößerung von Nassbereichen tief in die vorhandene Struktur eingreifen. Eine derartige Anpassung ist jedoch mit hohen Kosten verbunden und in vielen Fällen nicht möglich. Während der Einbau von Liftanlagen oder die Zusammenlegung beziehungsweise Teilung von Wohnungen und die technische Aufrüstung bereits in kleineren Teilsanierungen durchgeführt werden, bleiben große Anpassungen und Modernisierungen, wie beispielsweise ein Zubau von Tiefgaragen, der Neubauoption vorbehalten. (vgl. Ott et al. 2002: 81) Diese Anpassungen bei Ersatzneubauten haben damit einen weit langfristigeren Effekt. Marion Pfister, Immobiliengesellschaft Rebstock AG meint: „Ein wichtiges Argument für den Ersatzneubau ist, das Wohnungsangebot auf die heutige und künftige Nachfrage auszurichten.“ (Strohm 2010: 45)

g. Strukturelle Anpassungsmöglichkeiten

„Der Ersatzneubau kann bestimmte strukturelle und/oder qualitative Anpassungen des Wohnungsangebots erreichen, die in der Regel und zu wirtschaftlichen Bedingungen nicht allein durch Modernisierung des Bestands ggf. in Verbindung mit zusätzlichem Neubau zu realisieren sind.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 49)

Die Veränderung struktureller Eigenschaften ist häufig nur in geringem Maße oder mit hohen Kosten in Bestandsobjekten möglich. Die Tendenzen zu Einpersonenhaushalten oder der gestiegene Platzbedarf von Familien sowie die Anforderungen an zeitgemäße Grundrisse können in den meisten Fällen nur bedingt in die Grundrissplanung bei Sanierungen einbezogen werden. (vgl. Ott et al. 2002: 80ff) Besonders Raumhöhen und die interne Schallisolation sind laut der Schweizer Studie „Neubauen statt Sanieren“ im Sanierungsfall nur sehr schwer behebbar. (vgl. Ott et al. 2002: 81) Selbst die Effizienz von üblichen Wärmedämmungen und Grundrissanpassungen ist nur in gewissem Maße gegeben. (vgl. Selk et al. 2007: 6)

h. Energetische Standards

Die energetisch-ökologischen Standards können trotz zahlreicher Bemühungen in Sanierungsfällen nur sehr schwer an den Neubau heranreichen. Der rechtliche Einfluss auf die Standards ist dabei ebenfalls nur indirekt über Förderungen und weniger, wie beim Neubau, über rechtliche Vorschriften gegeben.

Wohnbauförderung im Neubaubereich stellt Mindestanforderungen an den Heizwärmebedarf, welche jährlich verschärft werden, auf. Im Gegensatz dazu können die Mindestanforderungen im Bereich der Sanierung aus bautechnischen und finanziellen Gründen nur vergleichsweise locker angesetzt werden. (vgl. Meier 2011: 34ff)

i. Schadstoffbeseitigung

Bei kontaminierten Bestandsobjekten kann Ersatzneubau eine ökologisch weit vorteilhaftere Alternative darstellen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 49) Die Entsorgungskosten legen jedoch

für den Eigentümer meist eine mittelfristige Lösung mit Teilsanierungen nahe, solange die Schadstoffbelastung, wie im Falle von Asbest, nicht prinzipiell als gesundheitsbelastend einzustufen ist.

j. Umweltpassung

Die Herausforderungen veränderter Umwelteinflüsse sind vor allem in Österreich als wichtiges Argument für Ersatzneubau anzuführen. Einerseits können die Folgen von Umweltereignissen, wie Hochwässer oder Murenabgänge, als Anstoß für Ersatzneubauten dienen. Andererseits können bei guter Bausubstanz die Vorteile der baulichen Anpassung von Umwelteinflüsse zu einer Ersatzneubauentscheidung beitragen. Der Hochwasserschutz durch entsprechende Bodenplattenhöhen von 15 cm über 100 jährigen Hochwässern oder die Anpassung an Lawinenergebnisse könnten hohe Folgekosten verhindern. (vgl. Brunn 2013: 14)

k. Sicherheit

Die Sicherheitsbestimmungen sind, ebenso wie Wärmeschutzmaßnahmen, im Laufe der Zeit immer schärfer geworden. Dazu zählen nicht nur Sicherheitsbestimmungen, welche von einigen Personen als übertrieben und als „Kostentreiber“ bezeichnet werden, sondern auch allgemein anerkannte Vorschriften bezüglich Schutz vor Gasexplosionen, Normen in der Verlegung von elektrischen Kabeln oder ähnliche Sicherheitsanforderungen. Derartige Investitionen können in Sanierungsfällen nicht prinzipiell vorgeschrieben werden und sind in manchen Fällen technisch oder finanziell nicht möglich. Im Ersatzneubau hingegen findet zwangsweise eine Anpassung an die neuesten Sicherheitsstandards statt. Die Überlegungen zu Brandschutz, Leitungsgebrechen und anderer Sicherheitslücken im Bestand sind daher bei der bauphysikalischen Betrachtung von Bestandsbauten als zentral einzuschätzen. (vgl. Maas et al. 2010: 8)

l. Kalkulationssicherheit

Entgegen des Risikobewusstseins einer Großinvestition in Form von Ersatzneubauten finden sich bei Sanierungen schwierigere Kalkulationsvoraussetzungen. In Neubauten kann, vom Abriss abgesehen, ein standardisiertes und im Vorhinein geplantes Vorgehen realisiert werden, während Gesamt-sanierungen im Bestand unerwartete Herausforderungen beinhalten können.

m. Neubaurückgang

Die qualitative Verbesserung des Bestands kann durch den Rückgang der Neubautätigkeit keine ausreichende Anpassung an die Bedürfnisse nach neuen Wohnformen gewährleisten. Vor allem altersgerechter Wohnraum aber auch jegliche andere Ausdifferenzierung der Wohnbedürfnisse in anderen Altersgruppen stehen einem homogenen und unflexiblen Wohnungsangebot gegenüber. (vgl. Walberg et al. 2011: 27)

n. Schrumpfungprozess

Während in attraktiven Lagen bei angespannten Märkten eine Verdichtung und Ausnutzungsgradsteigerung angestrebt werden muss, kann das Instrument des Ersatzneubaus auch in schrumpfenden Regionen angewandt werden. Die bereits durchgeführten Abrisstätigkeiten können mit geringer Ersatzquote eine Anpassung an die örtlichen

Bedingungen erreichen. (vgl. Scheuvs 2010: 18f) Bei der Wahl dieses Instruments in Schrumpfsregionen muss ein Entwicklungsimpuls oder eine Deckung von bestehender Marktnachfrage in bestimmten Wohnungssegmenten erfolgen um eine Neubebauung gegenüber einem reinen Abriss zu rechtfertigen.

Ein Teilabriss verursacht meist höhere Quadratmeterkosten und kann in Schrumpfsprozessen vermutlich kaum Impulse setzen. Die Auswirkungen von Sanierungen als aufwertende und in weiterer Folge belebende Maßnahmen konnten jedoch schon vielfach erprobt werden. Die richtige Handlungswahl hängt neben anderen Faktoren vermutlich stark von dem Ausmaß der Schrumpfung und dessen Auswirkungen ab.

o. Städtebauliche Missstände

Ersatzneubau ermöglicht eine Umstrukturierung und Anpassung, während Sanierungsmaßnahmen die Tendenz zur Konservierung von Missständen aufweisen. Die Vorteilhaftigkeit des Ersatzneubaus ist in diesem Punkt besonders ausgeprägt. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 50) Aus städtebaulicher Sicht bedeutet die Modernisierung die Beibehaltung überkommener Strukturen nach damaligen Leitbildern. Die Chance der Neugestaltung und Anpassung an heutige Leitbilder hängt jedoch stark von der Größe des Projekts und den Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand ab. Durch ungesteuerte Ersatzneubautätigkeiten können wiederum große Risiken der Erstellung neuer städtebaulicher Missstände entstehen.

10.1.2 Argumente gegen Neubauüberlegungen

Die Argumente gegen Neubauüberlegungen gehen primär auf die Option des Ersatzneubaus ein und unterstreichen dessen Risiken sowie Nachteile gegenüber Erhaltung und Sanierung. Eine Betrachtung der Vorteile von Sanierungen und Erhaltung erfolgt somit indirekt, müsste jedoch um weitere konkrete Vorteile dieser Maßnahmen ergänzt werden.

a. Lenkungserfordernis

Aus städtebaulicher Sicht können zu schwache Eingriffsmöglichkeiten auf die tatsächliche Bebauung zu qualitativ minderwertiger Verdichtung führen. Eine Absicherung außerhalb der hoheitlichen Möglichkeiten ist dabei nur bei einer vertraglichen Vereinbarung und Einräumung zusätzlicher Gebäudekubaturen oder ähnlichen Ermessensspielräumen möglich. Das zusätzliche Lenkungserfordernis bei Ersatzneubauimplementierung spricht jedenfalls gegen den Bestandsersatz.

b. Baukosten

Das Argument der Baukosten kann nur bedingt für oder gegen Ersatzneubau sprechen, da in manchen Fällen eine notwendige Sanierungsinvestition ähnliche Ausmaße annehmen kann. Meistens müssen jedoch andere positive Effekte oder die kalkulierten Mehreinnahmen die Mehrkosten in der Erstellung wettmachen.

c. Historisches Erbe

Das historische Erbe besteht nicht nur aus Denkmal oder ähnlich geschützten Bauten. In den letzten Jahrzehnten hat man erkannt, dass neben öffentlichen oder Sonderbauten auch private

Bauten und Ensembles einen wichtigen historischen Wert haben. In der Entscheidung über die Handlungsoption kommt in denkmalgeschützten Gebäuden nur eine entsprechende, aufwendige Sanierung in Frage, wenn der Schutzstatus bei neuerlicher Bewertung nicht aufgehoben wird. Der Abriss von historisch wertvollen, ungeschützten Gebäuden sollte ebenso verhindert und mit einer behutsamen Sanierung der bestehende Charakter bei gleichzeitiger Bewirtschaftungsmöglichkeit erhalten bleiben. Der Umgang mit historischem Erbe spricht somit jedenfalls gegen die Option des Reconstructing, wobei die Definition und die Grenze der Erhaltungswürdigkeit sehr subjektive Kriterien darstellen. (vgl. Ott et al. 2002: 86ff)

d. Wertewandel

Ein Wertewandel bezüglich des Umgangs mit dem Gebäudebestand konnte anhand der österreichischen Einstellung zu Gründerzeitbauten, aber auch konkret im Zusammenhang mit Ersatzneubau in den Niederlanden festgestellt werden. Die Möglichkeit einer anderen Bewertung in der Zukunft muss daher immer mitgedacht werden. Inwiefern die Eigenschaften des Gebäudebestands in Zukunft bewertet werden, kann aus heutiger Sicht nur erahnt werden, wodurch ein behutsamer Umgang und eine Erhaltung aller Optionen für die Zukunft gegen den Ersatzneubau sprechen.

e. Langfristigkeit der Handlungsoption

Im Gegensatz zur Erhaltung, die eine Neubewertung der Ziele und Strategien innerhalb der nächsten Jahre ermöglicht, stellt der Ersatzneubau und in geringerem Maße die Sanierung einen weit langfristigeren Eingriff dar. Unter dem Gesichtspunkt des technischen Fortschritts, des Erkenntnisgewinns und der differenzierten sowie schnelllebigen Rahmenbedingungen kann das Argument der Verschiebung von Entscheidungen besonders bei unklarem Vorgehen und fehlender Strategie eine zielführende Option darstellen.

Diese Strategie des Aufschiebens sollte immer mit dem Bewusstsein der negativen Wirkungen von reinen Erhaltungsmaßnahmen angewandt werden. Sanierungen stellen in gewissem Maße ebenfalls eine Verschiebung der Entscheidung dar und verursachen kurzfristige Bewertungszyklen. Besonders im Bereich der Teilsanierungen ist von keiner Langfristigkeit auszugehen. Darum „kann die Modernisierung zunächst Lösungen für weitere 10 oder 15 Jahre schaffen, an deren Ende neu über die Frage ‚Ersatzneubau oder Modernisierung‘ nachgedacht werden kann - in Kenntnis der dann bestehenden wirtschaftlichen, technischen, demografischen und sozialen Rahmenbedingungen.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 50)

Diese Aufzählung einiger wichtiger Argumente für und gegen den Bestandsersatz zeigt ein differenziertes Bild auf. In zahlreichen Publikationen und wissenschaftlichen Arbeiten wird die Einbindung des Ersatzneubaus in die Handlungsoptionen bereits gefordert und einige Studien kommen zur Erkenntnis, dass „der Bestandsersatz – einhergehend mit dem Potential zur Verbesserung der demografischen, energetischen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Situation – oft die sinnvollere Form der Bestandssanierung ist.“ (Maas et al. 2010: 4)

Die Art und Weise, sowie die nötigen Umstellungen im System sind dabei noch nicht geklärt. In jedem Fall werden eine wirtschaftliche, soziale und stadtstrukturelle Vorteilhaftigkeit als Bedingung für die Umsetzung einer Ersatzneubautätigkeit angedacht. (vgl. Amann et al. 2012: 5)

f. Restwerte

Der Bestandsersatz ist immer stark mit der Vernichtung von Werten gekoppelt. Die vorhandene Substanz weist meistens Restwerte auf, die nicht gehoben werden können oder aus anderen Gründen nicht für den Erhalt sprechen. Diese Restwerte können in intakter Bausubstanz aber auch in Mieterinvestitionen liegen, welche aus Eigeninitiative Standardanhebungen oder andere Aufwertungen finanziert haben. Die Abschreibung oder Abgeltung von Investitionen spielt eine große Rolle und spricht gegen den Ersatzneubau und in manchen Fällen auf gegen eine Gesamtsanierung.

g. Verkürzung der Nutzungsphase

Die negativen Effekte einer Verkürzung der Nutzungsphase hängen einerseits mit den bereits beschriebenen Restwerten, aber auch mit der ökobilanziellen Bewertung zusammen. Im Kapitel „Ökobilanz der Handlungsoptionen“ konnte die Verkürzung von Nutzungsphasen als negativ bewertet werden, da die getätigten Aufwendungen erst einer Amortisationszeit bedürfen. Die Gegenüberstellung der Ökobilanz bei verlängerter Nutzungsphase mit dem sofortigen Abriss und Neubau wird, aufgrund des hohen Heizwärmebedarfs und anderer Faktoren, häufig eine sofortige oder mittelfristig verzögerte Großinvestition nahelegen.

h. Stoffflüsse

Eine allgemeine Bewertung der Ökobilanz ist nicht möglich. Dementsprechend muss dieses wichtige Argument im Einzelfall geklärt werden und kann sowohl für, als auch gegen den Ersatzneubau sprechen. In jedem Fall sprechen die Stoffflüsse, wie in dem Kapitel „Ökobilanz der Handlungsoptionen“ aufgezeigt, gegen den Ersatzneubau.

i. Abweichende Flächenwidmung

Im Kapitel „Österreichischer Gebäudebestand“ konnte die Problematik der abweichenden Flächenwidmung erläutert werden. Aus Auflockerungsbestrebungen wurden in bebauten Gebieten die Flächenwidmungspläne geändert und der Ausnutzungsgrad reduziert. Dementsprechend sind einige Gebäude nicht widmungskonform und müssten bei Neubau oder Förderansuchen kleiner realisiert oder rückgebaut werden.

j. Baubewilligungsverfahren

Für den Bauträger ergeben sich weit höhere Anforderungen und Risiken im Vergleich zur Sanierung. Die Einspruchsmöglichkeiten von Nachbarn und Behörden erschweren die Umsetzung und Erhöhen die finanziellen Aufwendungen. (vgl. Ott et al. 2002: 85) Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht kann dieser Punkt auch als Vorteil gewertet werden, da eine weit höhere Einflussnahme durchgesetzt werden kann. Ökologische Standards aber auch ästhetische und städtebauliche Anforderungen können im Neubau weit besser implementiert werden.

k. Beschäftigungseffekte

Höhere Wertschöpfungseffekte können aufgrund des erhöhten Bauvolumens und der Abrisstätigkeit bei Ersatzneubauten angenommen werden. Gleichzeitig verlangt eine Sanierung spezialisierte Arbeitskräfte und einen erhöhten Planungsaufwand, der zu einem größeren

Personalkostenanteil führt. Der Anteil der Rohstoffe und Baumaterialien fließt, bei inländischer oder regionaler Produktion, im Ersatzneubau hingegen in hohe Wertschöpfungseffekte ein. Bei Betrachtung der Beschäftigungseffekte müsste aufgrund des höheren Personalanteils mit qualifizierten Arbeitern und Planern die Sanierung bevorzugt werden.

l. Assanierungsgedanke – „Rückschritt“

Das Kapitel „historische Entwicklung des Umgangs mit dem Gebäudebestand“ zeigt die Entwicklungsschritte auf, die über eine flächenhafte und hoheitliche Abrisstätigkeit, der Assanierung, zu einer sanften Stadterneuerung geführt haben. Die Verbindung des Ersatzneubaus mit dem Assanierungsgedanken lässt auf einen Rückschritt in der Entwicklung schließen. Das Kapitel „Abgrenzung des Ersatzneubaukonzepts zur Assanierung“ zeigt jedoch die wesentlichen Unterschiede auf. Zur Beseitigung dieses Arguments gegen Ersatzneubau sind Eingriffe in Form von Bewusstseinsbildung, Information aber auch Pilotprojekte notwendig.

m. Ersatzquartier

Die Notwendigkeit von Ersatzquartieren spricht aus verschiedenen Perspektiven gegen den Bestandsersatz. Einerseits sehen sich die Eigentümer mit einer zusätzlichen organisatorischen und ökonomischen Belastung konfrontiert, andererseits entstehen für die Mieter hohe Belastungen und Umstellungen, welche sich im Rückübersiedlungsfall wiederholen. Der Staat müsste zur Unterstützung von Bestandsersatz eine Koordinationsleistung oder interne Bereitstellung von Ersatzquartieren erbringen. Dieser Punkt spricht sowohl gegen Ersatzneubau, als auch Großinvestitionen mit großer Eingriffstiefe. Die Notwendigkeit von Ersatzquartieren kann auch als ein Hauptfaktor für die primäre Umsetzung in gewerblichen oder gemeinnützigen Bauvereinigungen gesehen werden.

n. Mieterschutz

Ersatzneubau mit Kündigung der Bestandsmieter steht dem vorherrschenden Mieterschutz entgegen. Trotz bestehender Ersatzbeschaffungspflichten ist von negativen Effekten für den Mieter auszugehen. Reconstructing versucht diese negativen sozialen Effekte zu minimieren, weist über Duldungspflichten jedoch ebenfalls eine Benachteiligung des Mieters auf. Ein wichtiger Faktor sind dabei emotionale Bindungen, die auch bei hohen Komfortsteigerungen gegen den Abriss und Neubau oder gar gegen Gesamtsanierungen sprechen.

o. Erhaltung des Mietensektors

Beispiele aus dem benachbarten Ausland sowie die österreichische Situation zeigen eine Tendenz zur Eigentumswohnung. Besonders in hochpreisigen Regionen wird im Neubau auf Eigentumswohnungen gesetzt. Bei gleichzeitiger Zielsetzung der Erhaltung des Mietensektors ist einer Sanierung und damit meist einer Konservierung der bestehenden Eigentums- und Mietstrukturen der Vortritt zu geben. Einzig die Option des Reconstructing mit Bestandsmietern kann noch langfristiger der Steigerung der Eigentumsquote durch Mietwohnungen im Neubau entgegenwirken.

10.2 Kriterienkatalog für Investitionsentscheidungen

Die erzielbaren externen Effekte aber auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit einer Investition können von zahlreichen Kriterien abhängen. Diese sind sehr stark im Einzelfall und anhand der objektspezifischen Situation zu bewerten und zu gewichten. Dennoch kann eine Übersicht der möglicherweise beeinflussenden Faktoren zusammengestellt werden, welche in folgender Tabelle 6 thematisch gegliedert dargestellt sind.

K.O. - Kriterien	
Keine Abbruchreife + keine Mietereinigung	Baurechtsvertrag ohne Verlängerung Denkmalschutz
Bauliche Argumente + <ul style="list-style-type: none"> + schlechte Bausubstanz + konstruktive, funktionale, gestalterische Mängel + strukturelle Mängel (Grundriss, Raumhöhe) + Aufwertung / Ausnutzungsgradsteigerung möglich + nötige Großinvestition + Sicherheit (Brandschutz, Schimmel, Erdbeben) + Schallschutz, Dämmung + Aufstockung nicht möglich (Statik) 	Wirtschaftliche Argumente + <ul style="list-style-type: none"> + Sanierung nicht wirtschaftlich durchführbar + Gebäudetyp am Standort nicht marktfähig + Höhere Rendite (Aufwertung, Ausnutzung)
<ul style="list-style-type: none"> - Gute Bausubstanz - keine baulichen Mängel - leichte Sanierbarkeit - lange Restnutzungsdauer 	<ul style="list-style-type: none"> - Marktfähigkeit bei Sanierungsmaßnahme - Ersatzquartier-, Ersatzbeschaffungskosten - mangelnde Nachfrage/Kaufkraft - finanzielle Hemmnisse (Buchwert, Spielraum)
Ökologische Argumente + <ul style="list-style-type: none"> + Aufwendige/Ressourcenintensive Sanierung + Energieeffizienz im Betrieb + Kontaminierter Bestandsbau 	Soziale Argumente + <ul style="list-style-type: none"> + bedarfsgerechte/nachfragegerechte Wohnungen + Erweiterung des Wohnungsangebots + Impuls in sozialen Brennpunkten + Langfristige Erhaltung der Mieterstruktur (Reconstructing)
<ul style="list-style-type: none"> - Geringe Energieeffizienzsteigerung - niedriger Heizbedarf - hohe Stoffflüsse 	<ul style="list-style-type: none"> - Verlust von günstigem Wohnraum - Verdrängung / Gentrifizierung - Verlust vertrauter Wohnumgebung
Städtebauliche Argumente + <ul style="list-style-type: none"> + Missstände (Lage, Ausrichtung, Kubatur) + Stadtbildreparatur + Beseitigung sozialer Brennpunkte + Impuls Quartiersentwicklung (Aufwertung, Stabilisierung, Verbesserung) 	
<ul style="list-style-type: none"> - Wertvoller Gebäudebestand - Ersatzneubau als Fremdkörper 	

Tabelle 6: Kriterienkatalog Ersatzneubau

Quelle: Bodelschwingh et al. 2012: 15-17; Simsch, Herzog 2010: 6; Torghele 2010: 4; eigene Darstellung

Tabelle 6 zeigt einige Argumente für und gegen einen Ersatzneubau auf. Die Gewichtung einzelner Aspekte kann sehr individuell erfolgen. Kriterienkataloge im Sinne eines gewichteten Leitfadens zur Handlungsentscheidung wurden in Studien ansatzweise bereits erstellt, dienen jedoch eher der Bewusstseinsbildung über die möglichen Einflussfaktoren.

Anton Maas bietet ebenfalls Hilfestellungen in Form von Kriterien und deren Bewertung an. Er differenziert dabei nicht nur anhand der Kriterien sondern auch der Zielgruppe.

„Bei der Frage nach dem Grad des Sanierungsumfangs und ob für ein konkretes Vorhaben ein Bestandsersatz in Betracht kommt, benötigt der Eigentümer/Investor Hilfestellungen zur Entscheidungsfindung. Hierbei gilt es, umfangreiche Kriterien wie Wirtschaftlichkeit, baurechtliche sowie bauphysikalische, baukonstruktive und energetische Aspekte zu berücksichtigen.“ (Maas et al. 2010: 4)

Bei Bewertung auf Objektebene müssen prinzipiell zuerst die Kennwerte eines Gebäudes überprüft werden. Die Frage nach der Gebäudequalität (Alter, Typologie, Bausubstanz, energetischer Zustand, Grundrisse, Standard, Barrierefreiheit, Identifikation der Mieter) sowie der Standortqualität (gestalterisch-ästhetische Faktoren, regionale Lage, städtebauliche Infrastruktur) und dem lokalen Wohnungsmarkt (Leerstandsquote, Fluktuation, Nachfrage nach kostengünstigem, hochwertigem, neuwertigem, altersgerechten Wohnraum) bilden die Basis für die weitere Entscheidung. (vgl. Maas et al. 2010: 12)

Aus überbetrieblicher Sicht muss die Fähigkeit zur Nachfragedeckung sowie die Potentiale des Standorts bewertet werden. Anhand dieser Perspektive können die gesamtgesellschaftlich gewünschten Investitionen identifiziert werden. Aus Eigentümersicht ist vor allem die Betrachtung des technischen Zustands, der lebenszyklusweiten Kostenberechnung, Mehreinnahmen durch Investitionen und Marktanpassung von Bedeutung. (vgl. Maas et al. 2010: 12)

In einem weiteren Schritt werden die Rahmenbedingungen, welche Strategien ausschließen können, analysiert. Denkmalschutz, Schutzzonen, Mieterschutz, finanzielle Belastungen oder bestehende Rechte können die Wahlmöglichkeit stark einschränken. (vgl. Maas et al. 2010: 12) Auf Basis dieser Erhebungen kann laut Maas die gewünschte Entwicklungsvariante gewählt werden.

Selk tritt an die Erstellung eines Kriterienkatalogs über Experteninterviews heran und möchte die Maßnahmenwahl von langwierigen und aufwendigen Erhebungsmethoden entkoppeln. Er führt Qualitäten an, welche zur Bewusstseinsbildung der Eigentümer oder Planer dienen und im nächsten Schritt zu einer Optionswahl führen sollen. Die Bewertung einzelner Aspekte soll intuitiv erfolgen und keine Vorkenntnisse voraussetzen. Anhand von flexibel einsetzbaren Maßnahmen können die Qualitäten nach der Möglichkeit der Mängelbehebung und Anpassung der bestehenden Strukturen reflektiert werden. In Form einer Konkretisierung können auf diese Weise ohne Vorkenntnisse und langwierige Fragebögen mögliche Entscheidungen aufgezeigt werden. (vgl. Selk et al. 2007: 7ff)



Abbildung 22: Entscheidungsmatrix

Quelle: Selk et al. 2007: 8

Die Subjektivität dieser Entscheidungsmatrix in Abbildung 22 lässt die Erarbeitung einer Handlungsempfehlung nicht zu. Aufgrund der Einfachheit und geringen Anfangshürden kann sie allerdings ein gutes Instrument zur Bewusstseinsbildung darstellen.

Die angeführten und teils überarbeiteten Ansätze zeigen die Bedeutung der Einzelfallentscheidung auf. Ähnlich der Förderbestimmungen können allgemeine Empfehlungen und Kriterien nicht angeführt werden. Eine Anführung von Argumenten und Auflistung verschiedener Komponenten kann die Einzelfallentscheidung unterstützen, Aussagen über die Reihung und Bedeutung von einzelnen Faktoren können jedoch nicht gemacht werden. „Die Abwägung zwischen umfassender energetischer Sanierung und Ersatzneubau ist sehr komplex, da sie von vielfältigen Ausgangsbedingungen und Zielsetzungen beeinflusst wird.“ (Herrmann 2013: 3)

Die Option der reinen Erhaltung kann wie beschrieben ebenfalls als kurzfristig beste Strategie identifiziert werden. Die Verschiebung von Entscheidungen und die Ausnutzung von Restwerten müssen keiner Entscheidungsschwäche geschuldet sein. Der Verlust von günstigem Wohnraum durch aufwendige Sanierungen und die geringen Stoffflüsse können sogar aus gesamtgesellschaftlicher Sicht eine Erhaltungsstrategie bevorzugen. Eine bewusste Strategiewahl auf Basis von objektiven Kriterien ist jedoch auch bei Erhaltungsstrategien für den betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen ausschlaggebend. „Ohne eine gewissenhafte Prüfung und Erarbeitung dieser Entscheidungsgrundlagen fällt die sozial, volkswirtschaftlich und ökologisch unverträglichste Entscheidung – Leerstand.“ (Torghele 2010: 4)

11. Forschungsbedarf und Grenzen der Arbeit

Die Erkenntnisse der Forschung müssen als Ausgangsbasis für alle beschriebenen möglichen Entwicklungen und Eingriffsansätze gesehen werden. Eine frühzeitige Einbindung des Bestandsersatzes in die rechtlichen und planerischen Grundlagen ohne die entsprechende Abschätzung und Bewertung aus fachlicher Perspektive würde vermutlich die bereits beschriebenen negativen Effekte verstärken und der Abschöpfung von positiven externen Effekten entgegenstehen.

Die Erkenntnis eines Forschungsbedarfs kann bereits als wichtiger Schritt gewertet werden, da im Falle des Bestandsersatzes die Möglichkeit der Veränderung und Erweiterung eines laufenden und funktionierenden Systems mit Blick auf zukünftige Probleme und vorhandene Effizienzsteigerungen behandelt wird. Abgesehen von einigen Problemfällen kann noch kein starker Handlungsdruck identifiziert werden. Eine Quantifizierung des Ersatzneubaubedarfs und –potentials konnte in dieser Arbeit nicht erfolgen. Empirische und statistische Daten müssten über Metaanalysen hinaus analysiert und mit Blick auf verschiedene Zielsetzungen bewertet werden.

Selbst in praktizierenden Ländern wird auf die mangelnde wissenschaftliche Aufarbeitung bei zunehmendem Forschungsinteresse verwiesen.

„Bislang gibt es nur wenige Studien, die sich explizit dem Thema ‚Ersatzneubau‘ widmen. Andere Beiträge wie Vorträge, Zeitungsartikel, Online-Publikationen, Statements etc. beleuchten meist nur einzelne Aspekte. Dennoch ergibt die Gesamtschau des vorliegenden Materials, dass die Diskussion über Ersatzneubau zunehmend differenziert geführt wird.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 9)

Neben der Bearbeitung des Phänomens Ersatzneubau als Ganzes kann der Forschungsbedarf in Österreich anhand einiger konkreter Schritte analysiert werden. Die Reihenfolge und Zuordnung einzelner Aufgaben zu jeweiligen Schritten ist nicht möglich. Abbildung 23 soll jedoch eine gewisse Übersicht und Differenzierung ermöglichen.



Abbildung 23: Forschungsschritte
Quelle: eigene Darstellung

Primär sollten die technischen, sozialen und ökologischen Grundlagen und Auswirkungen der Ersatzneubautätigkeit sowie die Bestandsanalyse ins Zentrum gerückt werden. Die gewonnenen Erkenntnisse schaffen die Möglichkeit einer fachlichen Diskussion. Nur bei vorhandenen wissenschaftlichen Materialien und Grundlagen können in weiterer Folge Überlegungen zur

gesamtheitlichen Bewertung der Sinnhaftigkeit einer Bestandsersatzstrategie erfolgen. In diesem Schritt der Umsetzung von Forschungserkenntnissen werden Zieldefinitionen und Leitbilder erstellt, welche zur Umsetzung von Ersatzneubaumaßnahmen führen können. Auf Basis der Zieldefinitionen müssen wiederum die genauen Eingriffsmöglichkeiten und das Maß der Etablierung von Ersatzneubau erforscht werden. Im letzten Schritt bedarf es einer Heranführung der gewählten Strategie an die Praxis. Eine Konkretisierung der Ersatzneubautätigkeit anhand von Kennziffern, Leitfäden und Entscheidungshilfen im Einzelfall runden die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Ersatzneubaumaßnahmen ab.

Der in dieser Arbeit abgedeckte Bereich umfasst in groben Zügen dieses Spektrum der Analyse. Zu jeder dieser Ebenen konnten neben Metaanalysen internationale Erkenntnisse auf die österreichische Situation umgelegt und eigene Vorschläge und Empfehlungen ausgesprochen werden. Zahlreiche Fragen wurden nicht näher erläutert oder mussten offen gelassen werden und können exemplarisch als Forschungsbedarf anhand einiger Aspekte und Schritte verschiedener Forschungsphasen angeführt werden.

Im Bereich der Grundlagenforschung und Bestandsanalyse gilt es die konkreten Auswirkungen auf Objekt- bis hin zur überörtlichen Ebene zu erforschen. Anhand von statistischen und empirischen Erhebungen sollte der tatsächliche Bestandsersatzbedarf aufgrund vorhandener Bausubstanz, der Potentiale der Liegenschaft und das Maß der erhaltungsbedingten Fehlinvestitionen geschätzt werden. Die Analyse von Sanierungsraten und anschließende Hochrechnung des Sanierungsbedarfs greifen dabei zu kurz. Das Verdichtungspotential, Wertschöpfungseffekte und die sozialen Kosten von Bestandsersatz als gesamtgesellschaftliche externe Effekte bedürfen ebenfalls einer genauen Betrachtung. Die Konzentration auf ökonomische Aspekte als zentrales Argument bei der Umsetzung von Veränderungen muss besonders hervorgehoben und sowohl aus betriebswirtschaftlicher, als auch volkswirtschaftlicher Perspektive beleuchtet werden. Eine Umsetzung und Neugestaltung der Bestandsentwicklung kann, so wie die meisten Veränderungen, vermutlich nur bei ökonomischen Nutzen oder zumindest geringen Kosten erfolgen.

Ökologische Aspekte des Bestandsersatzes stellen als vielzitiertes Argument einen weiteren Schwerpunkt dar. Die Betrachtung von Ökobilanzen müsste anhand einer allgemein anerkannten Berechnungsweise erfolgen, welche beispielsweise die Restnutzungsdauer bestehender Aufwendungen und die Anpassung an realistische Sanierungszyklen beinhaltet. Die Kriterien und Kennwerte, welche in die Berechnung einfließen, haben, wie anhand einiger Beispiele gezeigt, einen sehr großen Einfluss auf das Endergebnis. Deshalb müsste auch in diesem Punkt eine Grundlagenforschung und Diskussion über die Gewichtung von ökologischen Aspekten angestoßen werden. Eine langfristige Betrachtung der Ökobilanz anhand von Beispielobjekten könnte eine aussagekräftige Bewertung der verschiedenen Handlungsoptionen ermöglichen, welche sich nicht auf die Addition von einzelnen Bauteilen stützt.

Die bereits fortgeschrittene Lebenszyklusbetrachtung kann einen großen Beitrag zur realistischen Bewertung von Entwicklungsoptionen bieten. Die eingespeisten Datengrundlagen zu Sanierungszyklen, Nutzungsdauern und ähnlichem bedürfen jedoch Anpassungen an die Realität.

Forschungsbedarf kann auch in soziologischen und demographischen Aspekten gesehen werden, welche unter anderem die zukünftigen Nutzungsansprüche und die Anforderungen an Wohnraum umfassen. Zunehmende Mobilität der Mieter und Intoleranz gegenüber baulich struktureller Mängel sowie gestiegene Wohnstandards können wichtige Grundlagen für Investitionsentscheidungen der Eigentümer bieten. Die möglichen sozialen Auswirkungen von Ersatzneubau oder Reconstructing bei Erhalt der Lebensumstände müssen untersucht werden, um im nächsten Schritt anderen Effekten gegenübergestellt zu werden.

Der Blick über die österreichische Staatsgrenze kann in vielerlei Hinsicht einen Erkenntnisgewinn bringen. Viele Forschungsfelder können ohne Bezug zu konkreten länderspezifischen Rahmenbedingungen vorangetrieben werden, wodurch Forschungsergebnisse und Praxiserkenntnisse übernommen werden können. Die Situation bereits realisierter internationaler Ersatzneubaubeispiele kann, unabhängig von den bereits beschriebenen Unterschieden in den Rahmenbedingungen, jahrelange empirische oder theoretische Langzeitstudien vorwegnehmen. Eine Evaluierung von Pilotprojekten im Inland oder Ausland kann sowohl ökologische, soziale, als auch andere Langzeitwirkungen identifizieren. Als negatives Beispiel einer Ersatzneubautätigkeit, welche aus sozialen Gründen gesetzt wurde, können Baumaßnahmen der 1980er in Frankreich herangezogen werden. Während soziale Brennpunkte durch eine Aufwertung in Form von Bestandsersatz entschärft werden sollten, bestehen „20 Jahre später die gleichen Probleme“. (Schürth 2013: 11) Die Wirkung und die angestrebten Ziele können somit relativ weit auseinanderklaffen. Dies weist auch auf die Bedeutung eines Monitorings bei bereits eingeführter Bestandsersatzstrategie hin, welches im Bereich der Praxisumsetzung frühzeitige Steuerungsmöglichkeiten bietet. Die Analyse und die frühzeitige Erkennung von Differenzen zwischen Soll und Ist, weisen für das einzelne Objekt aber auch für die Entwicklung der Fachdiskussion eine besonders hohe Bedeutung auf. (vgl. Schürth 2013: 11)

Der als Fachdiskussion bezeichnete Schritt fügt die Erkenntnisse der Grundlagenforschung und Bestandsanalyse zusammen. Die Erkenntnisse werden auf die Situation in Österreich umgelegt und das Potential den Risiken gegenübergestellt. Da die einzelnen Schritte nie als abgeschlossen gelten und auch ihre Reihenfolge keiner Vorgabe unterliegt, muss in dieser Diskussion bereits die Überlegung der Etablierung ins bestehende System überdacht werden. Die Aufgabe der Fachdiskussion ist somit eine ganzheitliche Betrachtung des Phänomens und die Kommunikation von Handlungsempfehlungen an die Entscheidungsträger.

In dem Bereich der Zieldefinition spielen neben fachlichen Fragen auch politische Aspekte eine Rolle. Die fachlich befürwortete Handlungsoption kann durch den politischen Diskurs, Imageprobleme und viele andere Gründe nicht dem Ergebnis des politischen Prozesses entsprechen. In diesem Schritt findet jedenfalls eine Definition des Standpunkts der Politik und in weiterer Folge der Raumplanung statt. Zielkonflikte werden abgewogen und Strategien abgeglichen. Es findet ein Prozess der Willensbildung statt, der in Zieldefinitionen und Leitbildern mündet. An diesem Punkt fällt somit die prinzipielle Entscheidung über Bestandsersatzmaßnahmen und deren Ausmaß.

Bei positiver Bewertung müssen in einem Forschungsprozess die Eingriffsmöglichkeiten identifiziert werden. Die exemplarisch angeführten Ansatzpunkte der Eingriffsmöglichkeiten

bilden dabei nur einen sehr kleinen Teil und werden durch die Einbindung von Ersatzneubau in Gebühren-, Abgaben- und Steuermodelle ergänzt.

Bei bestehenden Zielen, konkreten Maßnahmen und der Beseitigung von Hemmnissen muss im nächsten Schritt ein Praxisbezug hergestellt werden. Konkrete Leitfäden für Gebäudekategorien, Entscheidungshilfen und Benchmarks sollen die Einzelfallentscheidung in wissenschaftlicher Weise unterstützen und die prinzipielle Option des Bestandsersatzes als Alternative zur Erhaltung positionieren. Die Information und Kommunikation sind dabei genauso wichtig wie die Umlegung der erlangten Forschungserkenntnisse auf Einzelobjekte. Erst mit diesen Instrumentarien können örtliche Planungen Bestandsentwicklungsvorhaben analysieren und Eigentümer auf die Option des Ersatzneubaus aufmerksam gemacht werden.

Am Ende oder während dieses Prozesses ist die Entscheidung gegen eine Einbindung von Ersatzneubaumaßnahmen in die Bestandsentwicklungsinstrumente denkbar. Die genaue Potentialanalyse, Zielkonflikte sowie negative langfristige Folgen können gegen Ersatzneubau sprechen. Eine Lösung für Einzelfälle, welche bei Bestandsersatz in hohem Maße positive externe Effekte verursachen würden oder deren Erhaltung trotz fehlender Abbruchreife nicht wirtschaftlich ist und zur Ausschöpfung rechtlicher Graubereiche führt, wird dennoch eine wichtige Aufgabe darstellen. Die Etablierung einer Ausnahme des wohnrechtlichen Erhaltungsparadigmas für Problemfälle könnte ein höheres Risiko für den Bestand darstellen als eine konsequente Strategieerweiterung auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse.

12. Schlussfolgerung

Die Bearbeitung des Themenfelds hat neben der Analyse der Ausgangslage und einem historischen Rückblick vor allem Erkenntnisse im Bereich der Bewertung und Umsetzung von Bestandsersatzmaßnahmen gebracht. Die Bewertung der Ausgangslage konnte einen Handlungsbedarf identifizieren, welcher auf die Rahmenbedingungen, Praxisszenarien und den derzeitigen Gebäudebestand zurückzuführen ist. Die Entwicklung der bestehenden Situation in Form einzelner Schritte und die Gründe für die Frage nach einem Erhaltungsparadigma konnten in der historischen Entwicklung und vor allem in der Assanierung und der darauffolgenden „sanften Stadterneuerung“ identifiziert werden.

Die Frage des Erhaltungsparadigmas wurde anhand der Möglichkeit von Bestandsersatzmaßnahmen überprüft. Die Analyse der rechtlichen Grundlagen und dem in weiterer Folge bestehenden Bedarf an staatlichen Eingriffen zur Gleichstellung mit anderen Handlungsoptionen durch die Beseitigung von Hemmnissen und Förderung in Anreizsystemen ließ eine weitgehende Bestätigung des Erhaltungsparadigmas zu. Der Umgang mit der Bestandsentwicklung in anderen Ländern konnte einerseits die unterschiedlichen Herangehensweisen und andererseits die oftmals international parallel geführten Diskussionen über Bestandsersatz anführen und mögliche Implementierungsstrategien aufzeigen.

Die Auswirkungen eines derartigen Paradigmas und die möglichen positiven Effekte einer Erweiterung der Bestandsentwicklungsinstrumentarien um den Ersatzneubau, wurden aus gesellschaftlicher Perspektive anhand externer Effekte der Handlungsoptionen bearbeitet. Es konnten bei bestehenden Neubaupotentialen und geringen negativen Effekten auf soziale oder ökologische Aspekte sowie fehlender Erhaltungswürdigkeit zahlreiche positive Effekte identifiziert werden, die unter bestimmten Umständen eine Bestandsersatzmaßnahme gesellschaftlich wünschenswert machen würden.

Die schlussendliche Handlungsentscheidung des Eigentümers wurde anhand deren Einflussfaktoren behandelt, um mögliche Anreize zur Umsetzung von Ersatzneubaumaßnahmen zu identifizieren. Diese wurden im Repertoire der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten genauso behandelt wie die Beseitigung von Hemmnissen.

Einige wichtige Erkenntnisse sollen abschließend erneut festgehalten werden.

Die Optionen der Sanierung und Ersatzbebauung weisen in vielen untersuchten Feldern ähnliche Vor- und Nachteile auf beziehungsweise können diese insgesamt als gleichwertig betrachtet werden. Im Einzelfall muss die Gewichtung der Aspekte und die erzielbaren Vorteile bei gleichzeitig vermeidbaren Nachteilen abgewogen werden, wodurch eine einzelfallspezifische Strategie verfolgt wird.

Als Leitsatz gilt, dass Ersatzneubau als vorteilhaft einzustufen ist, „wenn man damit den Anforderungen an den Wohnungsbestand (bedarfsgerechtes Angebot – z.B. genügend altersgerechte Wohnungen, aber auch Klimaschutzanforderungen) effektiver und effizienter zu insgesamt geringeren Kosten gerecht werden kann als durch alternative Sanierungsmaßnahmen.“ (Bodelschwingh et al. 2012: 55)

Besonders in den Bereichen der Strukturverbesserungen und nötigen Aufwertungsimpulse kann die Sanierung nur mit bedingten Zielerreichungsgraden aufwarten, während Ersatzneubauten ein weiteres Spektrum an Anpassungen ermöglichen. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 49)

Maas schreibt schon heute in seiner Studie, dass „resultierend aus der demografischen Entwicklung, den steigenden Energiepreisen und den ambitionierten Klimaschutzziele [...] der Wohnungsbestand ohne verstärkten Bestandsersatz den Anforderungen nicht gerecht werden“ kann. (vgl. Maas et al. 2010: 13)

Eine ökobilanzielle Bewertung ist nur im Einzelfall möglich und sehr stark von dem betrachteten Zeitraum abhängig. Die weitere Forschung und der Erkenntnisgewinn könnten in diesem Aspekt zukünftig das größte Argument für die Ausweitung der Ersatzneubautätigkeit darstellen.

Die Kompensation negativer Effekte wie beispielsweise Verdrängungen in soziale Brennpunkte durch Mietpreiserhöhungen, Anhebung des allgemeinen Mietpreisniveaus oder höhere Stoffflüsse müssen durch die positiven externen Effekte übertroffen werden. Konzepte wie das beschriebene Reconstructing beinhalten eine soziale Verträglichkeit, welche über positive betriebswirtschaftliche Effekte finanziert werden muss.

Eine sinnvolle Anwendung kann aus heutiger Sicht sowohl bei angespannten Märkten, als auch in entspannten Märkten erfolgen, wobei sich die finanziellen Vorteile der Innenverdichtung und Aufwertung vor allem in städtischen Gebieten zeigen. Die bereits beschriebene Anwendung als Schrumpfungstrategie wird vermutlich nur in einigen speziellen Fällen angebracht sein. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 56)

Aus Eigentümerperspektive lassen sich andere Faktoren als relevant herausarbeiten als aus gesellschaftlicher Sicht. Die Einflussmöglichkeiten und die Zielsetzungen der öffentlichen Hand müssen in letzter Konsequenz eine gewisse Lenkung der Handlungswahl ermöglichen und durch Kooperation eine gemeinsame Einzelfalllösung anstreben. Nur diese Zusammenarbeit kann eine unkoordinierte Entwicklung mit unvorhersehbaren Nachteilen oder unflexible Bestandserhaltung verhindern.

Die Eingriffsmöglichkeiten sind weniger in der Entscheidung selbst, sondern in der Bereitstellung entsprechender Rahmenbedingungen zu finden. Die Hilfestellung bei „Planungs-, Genehmigungs-, Finanzierungs- und Realisierungsprozessen“ (Bodelschwingh et al. 2012: 54) kann dabei als aktive Eingriffsmöglichkeit gewertet werden. Viel wichtiger ist jedoch bereits die Anpassung bestehender Rechte und Pflichten zur prinzipiellen Ermöglichung von Ersatzneubau und die Erarbeitung eines Zielsystems und Konzepte, die Ersatzneubau in die übergeordnete Planung einbeziehen.

Hürden können vor allem in der rechtlichen Ausgestaltung beobachtet werden, die ein Paradigma der Erhaltung und Sanierung in gewissem Maße in Paragraphen und Entscheidungen festgelegt hat. Bei einer städtebaulich sinnvollen Ersatzneubautätigkeit wären diese Stolpersteine im Einzelfall mit hohem juristischem Aufwand zu bewältigen, während eine Anpassung der rechtlichen Leitlinien die Möglichkeit der Entwicklung durch Ersatzbebauungen auch in den Köpfen der Eigentümer und der Bevölkerung verankern könnte. Dies ist trotz des

Ideals der stadtplanungsinduzierten Ersatzneubautätigkeit aufgrund der begrenzten Planungsleistung wichtig, welche auch einer aktiven Beteiligung und einer Ergreifung der Initiative der Bevölkerung und Eigentümer bedarf. Nur über die Möglichkeit von Sonderregelungen und Einzelfallunterstützungen wäre dieser Schritt der Eigentümer äußerst schwer denkbar.

Die begrenzten organisatorischen und finanziellen Möglichkeiten eines privaten Eigentümers, welcher keine Ersatzquartiere im Eigenbestand und keine zeitweise Querfinanzierung durch andere Bestände aufbringen kann, weisen bei Großinvestitionen eine signifikante Benachteiligung auf. (vgl. Bodelschwingh et al. 2012: 55) Die Umsetzung derartiger Modelle im privaten Sektor fordert somit eine zusätzliche Anstrengung der öffentlichen Hand, welche mit den lukrierten externen Effekten wettgemacht werden muss. Aus diesem Grund ist eine Vorreiterrolle auf dem Gebiet der Ersatzneubautätigkeit in erster Linie von großen Baugesellschaften und gemeinnützigen Wohnungsunternehmen zu erwarten.

Der beschriebene Forschungsbedarf zeigt den Weg, welcher bei einer erfolgreichen Etablierung von Bestandsersatzmaßnahmen gegangen werden muss. Viele positive und wünschenswerte Effekte zeigen das Potential von Ersatzneubau auf, müssen jedoch stets im Kontext des Einzelfalls gesehen werden. Das tatsächliche Potential und die mögliche Anwendungshäufigkeit sind von allen genannten Aspekten abhängig und dürfen nicht nur mit Blick auf das Baujahr und den Sanierungsbedarf abgeschätzt werden. Aufgrund der Ausmaße und Bedeutung des Gebäudebestands wäre bereits eine kleine Zahl an positiv bewerteten und tatsächlich realisierten Ersatzneubauten den Aufwand der Forschung, des Diskurs und der Etablierungsbemühungen wert.

Den Ersatzneubau als nachhaltigere Stadtentwicklungsoption zu bezeichnen wäre mit Blick auf die erlangten Erkenntnisse weit gefehlt. Vielmehr ist eine gleichwertige Einreihung in das Instrumentarium der Bestandsentwicklung und das Verständnis seiner Effekte und Konsequenzen in der täglichen Planungstätigkeit wünschenswert.

Literaturverzeichnis

- Aeiou.at (2014): Mietrecht. In: Austria-Forum, das Wissensnetz. Online: <http://austria-forum.org/af/AEIOU/Mietrecht> (02.11.2014)
- Amann, Wolfgang (2010): Sanierung oder Abbruch – Rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen. In: Sanieren oder Abreißen? Wiener Kongress für zukunftsfähiges Bauen. 18.-19. Februar 2010. Tagungsband. Hrsg. IBO-Verlag. Wien. S. 9-11
- Amann, Wolfgang; Komendantova, Nadejda; Mundt, Alexis (2012): Effizienzpotenziale in der Österreichischen Wohnungspolitik – Finanzielle und rechtliche Maßnahmen zur Forcierung von Wohnungsneubau und Sanierung. Endbericht. IIBW – Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH. Wien.
- AK Wien (Arbeiterkammer Wien) (2012): Mietrecht für Mieter. 4. Auflage 2012. Wien.
- AK Wien (Arbeiterkammer Wien) (2013): Wohnrecht für Mieter von Genossenschaftswohnungen. 6. Auflage. Wien.
- Bauer, Eva (2013): Energieeffizienz und Wirtschaftlichkeit. Investitions- und Nutzungskosten in Wohngebäuden gemeinnütziger Bauvereinigungen unter besonderer Berücksichtigung energetischer Aspekte. Hrsg. Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen. Wien.
- Bendtsen, Bendt (2010): Bericht über die Überarbeitung des Aktionsplans für Energieeffizienz (2010/2107(INI)). Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie. 18.11.2010. Plenarsitzungsdokument. Europäisches Parlament.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2011): Gebäude- und Wohnungsstatistik 2009 – Strukturdaten zu den Gebäuden und Wohnungen. Neuchâtel.
- BGH-Pressestelle (Bundesgerichtshof-Pressestelle)(2009): Kündigung von Mietverhältnissen zur wirtschaftlichen Verwertung eines Grundstücks durch Abbruch eines sanierungsbedürftigen Wohngebäudes und Errichtung einer neuen Wohnanlage. Mitteilung der Pressestelle des Bundesgerichtshofes Nr. 19/2009. Karlsruhe.
- BGH (Bundesgerichtshof) (2009): VIII ZR 7/08. Urteil vom 28.1.2009. Karlsruhe.
- Bodelschwingh, Arnt von; Keßler, Olaf; Rohr, Götz von; Jaunich, Michael; Dool, Joos van den; Pietschmann, Holger; Köhler, Jakob; Schmidt, Katja Bettina; Schürt, Alexander; Waltersbacher, Matthias (2012): Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus. Als Beitrag zu Energieeinsparung und Klimaschutz bei Wohngebäuden. Forschungen Heft 154. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Berlin.
- Brunn, Martin (2013): Sanieren-Abreißen-Ersatzneubau. Energieinstitut Vorarlberg. Fachtagung Sanieren mit Weitblick. 17.9.2013. Innsbruck.
- Burkhalter, Peter (2010): Chancen und Herausforderungen beim Ersatzneubau – erste rechtliche Ansätze. In: Swiss Real Estate Journal. Nr. 1/September 2010. S. 60-65

- Dool, Joos van den (2013): Exkurs: Ersatzneubau in den Niederlanden. Bestandsersatz hatte bisher eine große Relevanz, wird aber zunehmend kritisch diskutiert. In: Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus. Fachveranstaltung am 5.11.2012. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2013. Berlin. S. 8
- Duden (2001): Das Fremdwörterbuch. Band 5, 7. neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Hrsg. Dudenredaktion. Dudenverlag. Mannheim, Leipzig, Wien, Zürich.
- Duden (2013a): Stichwort: Assanierung. Online:
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Assanierung> (02.11.2014)
- Duden (2013b): Stichwort: Gentrifizierung. Online:
<http://www.duden.de/rechtschreibung/Gentrifizierung> (02.11.2014)
- Eduard Pestel Institut (2010): Marktverzerrungen durch Ungleichbehandlung von Modernisierungen und Bestandsersatz in Förderprogrammen am Beispiel der KfW. Hannover.
- Eigner, Peter; Matis, Herbert; Resch, Andreas (1999): Sozialer Wohnbau in Wien. Eine historische Bestandsaufnahme. In: Jahrbuch des Vereins für die Geschichte der Stadt Wien 1999. Hrsg. Verein für Geschichte der Stadt Wien. Wien. S. 49-100 Online:
http://www.demokratiezentrum.org/fileadmin/media/pdf/matis_wohnbau.pdf (02.11.2014)
- Energiesparhaus.at (o.J.): Graue Energie. Fachbegriffe. Online:
http://www.energiesparhaus.at/fachbegriffe/graue_energie.htm (02.11.2014)
- Eplushaus.de (2011): Was bedeutet „Energetische Modernisierung“? Online:
<http://www.eplushaus.augsburg.de/index.php?id=28190> (02.11.2014)
- Fortschritt.at (o.J.): Reconstructing. Reconstructing – die Zukunft des Bauens. Online:
<http://www.fortschritt.at/slider-unsere-projekte/reconstructing> (02.11.2014)
- Fortschritt.at (2014): Livebild Ankershofenstraße. Webcam. 2.9.2014. Online:
<http://www.fortschritt.at/neue-projekte> (2.9.2014)
- Gbstern.at (o.J.): Von der Assanierung zur behutsamen Aufwertung. Mediathek. Audioclip 1-4. Online: <http://www.gbster.at/service-und-beratung/mediathek/einleitung/von-der-assanierung-zur-behutsamen-aufwertung/> (02.11.2014)
- Günther, Matthias (2012): Mietwohnungsbau in Deutschland. Regionale Verteilung, Wohnungsgrößen, Preissegmente. Kampagne „Impulse für den Wohnungsbau“. Pestel Institut. Hannover.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde (2013): Immobilienwirtschaft. Vorlesungsunterlagen. Block 2. Vorlesung 280.237 WS 2012/2013. Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik. TU Wien. Wien.

- Haas-Arndt, Doris (2011): Baualtersstufen. Baualtersstufen der 60er Jahre. Online:
http://www.baunetzwissen.de/standardartikel/Altbaumodernisierung_Baualtersstufe-der-60er-Jahre_148200.html (02.11.2014)
- Hassler, Uta; Kohler, Niklaus (1998): Umbau. Dortmund.
- Herrmann, Harald (2013): Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus. Vorwort. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2013. Fachveranstaltung am 5.11.2012 in Berlin.
- Hochrein, Silvia (2011): Zusammenhang zwischen Renovationszeitpunkt und Marktmietzyklen. Masterthesis. Universität Zürich.
- Horch, Wolfgang (2013): Wärmedämmung – das umstrittene Geschäft. Feuerefahr, Schimmelbildung, Sondermüll. Die Gefahrenliste des meist verwendeten Stoffs Styropor ist lang. In: Die Welt vom 02.03.2013. Online:
http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article114064016/Waermedaemmung-das-umstrittene-Geschaeft.html (02.11.2014)
- Horschler, Stefan (2010): Modernisierung und Bestandsersatz: Was passiert mit unserem Stadtbild? Präsentationsunterlagen. Büro für Bauphysik.
- Hüttler, Walter; Amann, Wolfgang; Amann, Christof; Bauer, Eva; Domenig-Meisinger; Ingrid; Fechner, Johannes; Hanic, Radoslav; Havel, Margarete; Schöberl, Helmut; Varga, Márton (2009): ZUWOG Zukunftsfähige Wohngebäudemodernisierung. Integrierte Konzepte u. Lösungen zu Wirtschaftlichkeit, Nutzerzufriedenheit, Praxistauglichkeit. Klima- und Energiefonds der Republik Österreich. Wien.
- IFB Hamburg (Hamburgische Investitions- und Förderbank) (2014): Neubau von Mietwohnungen 1. Förderweg. Förderrichtlinien für Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern in Hamburg. Gültig ab 1.1.2014. Hamburg.
- Ifip (Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturplanung) (2013): Umsetzung der Leitprojekte. Akteure & Instrumente der kommunalen Entwicklungsplanung. Vorlesungsunterlagen. TU Wien. Wien.
- Janik, Wilhelm (2011): Wohnungsaufwand 2010, Mikrozensus – Jahresdurchschnitt und Quartale. Statistische Nachrichten 4/2011.
- Jungmeier et al. (2006): Lehrveranstaltung IP Energieeffizienz. Präsentation Wolfgang Streicher. Institut für Wärmetechnik an der TU Graz. Vorlesungsunterlagen. TU Graz. Graz.
- Kallinger, Winfried (2008): Wohnrechtliche Maßnahmen und Contracting. In: Forderungsprogramm der Bau-Sozialpartner an Bund und Länder: Maßnahmenpaket zur Reduktion des Energieverbrauchs im Gebäudesektor. WKO (Wirtschaftskammer Österreich). S. 37-39
- Kary, Christine (2012): Was ist ein Assanierungsgebiet? In: Die Presse.com vom 06.09.2012 Online: <http://immobilien.diepresse.com/home/recht/1287349/Was-ist-ein-Assanierungsgebiet> (02.11.2014)

- Kramer, Dieter (2014): „Noch ist Kreuzberg nicht verloren!“. Berlin in den Sechzigern. In: Spiegel online vom 14.3.2014. Online: <http://www.spiegel.de/einestages/berlin-kreuzberg-und-die-sanierungswelle-der-sechziger-jahre-a-959124.html> (02.11.2014)
- Kuhn, Thomas Samuel (1976): Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Suhrkamp Taschenbuch Verlag.
- Lanzendörfer, Bernhard; Burkhalter, Peter (2010): Green Building: Schwerpunkt Ersatzneubau. In: Schweizer Bauwirtschaft Nr. 19 vom 6.10.2010. S. 4- 5
- Leuck, Hans Georg (2010): Wohnungsbau im Spannungsfeld zwischen Modernisierung und Bestandsersatz. Präsentationsunterlagen.
- Liebmann, Heike; Goderbauer, Evi; Hagemeister, Ulrike; Haller, Christoph; Nelle, Anja (2010): Stadtumbau vor neuen Herausforderungen. 4. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Berlin.
- Liebmann, Heike; Goderbauer, Evi; Nelle, Anja; Haller, Christoph; Knappe, Christopher; Hagemeister, Ulrike (2012): 10 Jahre Stadtumbau Ost. Berichte aus der Praxis. 5. Statusbericht der Bundestransferstelle Stadtumbau Ost. Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Berlin.
- MA 18 (2006): Zielgebiete Sanierungsförderung. Planungsgrundlagen für Wien. Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Verkehr. Wien. Plandarstellung. Online: <http://www.wohnfonds.wien.at/downloads/san/sanierungszielgebiete.pdf> (02.11.2014)
- MA 18 (2014): STEP 2025. Stadtentwicklungsplan Wien. Hrsg. Stadtentwicklung Wien Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung. Wien.
- Maas, Anton; Diederich, Friedhelm; Hemperich, Nina; Klauß, Swen; Raatz, Armin; Wangelin, Matthias (2010): Bestandsersatz als Variante der energetischen Sanierung. Kurzfassung. Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. Berlin. Kassel.
- Maas, Anton (2010): Bestandsersatz als Variante der energetischen Sanierung. Präsentationsunterlagen.
- Mahidi, Margareta (2006): Wohnsituation der Bevölkerung. Ergebnisse der Volks-, Gebäude- und Wohnungszählung 2001. Bundesanstalt Statistik Austria. Wien. Online: www.statistik.at/web_de/Redirect/index.htm?dDocName=012326 (02.11.2014)
- Meier, Sandra (2011): Maßnahmen und Instrumente zur Förderung der Energieeffizienz in Gebäuden – ein Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz. Masterarbeit. Karl-Franzens-Universität Graz.
- Meisel, Ulli (2014): Grenzen der Bestandserhaltung – Abriss als Paradigma nachhaltiger Quartiersentwicklung? Hrsg. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH. Dortmund.

- Minergie.ch (2014): Was ist MINERGIE? Online: <http://www.minergie.ch/was-ist-minergie-105/articles/das-wichtigste-1025.html> (02.11.2014)
- Mötzl, Hildegunde (2010): Sanieren und Abbruch als Teil des Gebäudelebens – ökologische Betrachtungen. In: Sanieren oder Abreißen? Wiener Kongress für zukunftsfähiges Bauen. 18.-19. Februar 2010. Tagungsband. Hrsg. IBO-Verlag. Wien. S.11-16
- Niemuth, Thomas (2013): Baulich-technische Aspekte zum Ersatzneubau im Fallbeispiel Nürnberg. In: Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus. Fachveranstaltung am 5.11.2012. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2013. Berlin. S. 7
- Oepb.at (Österreichisches Pressebüro): Sprengung 10. Jahrestag Harter Plateau. Online: <http://www.oepb.at/linz/sprengung-10-jahrestag-harter-plateau.html> (02.11.2014)
- Oppolzer, Gerlinde (2000): Marktversagen bei komplexen Koordinationserfordernissen – Bereich Altstadtsanierung. In: Der öffentliche Sektor. Hrsg. Blaas, Wolfgang. Institut für Finanzwissenschaft und Infrastrukturplanung. TU Wien. S. 11-20
- Österreicher, Theodor (2008): Eine Generation WGG. In: Die österreichische Wohnungsgemeinnützigkeit. Ein europäisches Erfolgsmodell. Hrsg. Lugger, Klaus; Holoubek, Michael. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien. S. 189-200
- Ott, W.; Seiler, B.; Kaufmann, Y.; Binz, A.; Moosmann, A. (2002): Neubauen statt Sanieren? Schlussbericht. Bundesamt für Energie. Econcept AG. Zürich.
- Rainer, Herbert (2014): Mieten & Vermieten: Ihr Ratgeber in Mietangelegenheiten. Plus: Praktische Tipps und Entscheidungshilfen. 7. Auflage Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien.
- Raschper, Norbert (2011): Sanierung vs. Neubau: Was geht? Was geht nicht? Symposium Wohnungsgenossenschaften 29.03.2011. Präsentationsunterlagen. Münster.
- Rey, Urs (2010): Ersatzneubau von Wohnungen immer wichtiger. Wohnbautätigkeit und bauliche Verdichtung im Kanton Zürich 2003 – 2008. Statistik.info 03/10. Statistisches Amt des Kantons Zürich. Zürich.
- Rohr, Götz von (2013): Externe Effekte des Ersatzneubaus. Ersatzneubau hat vielfältige positive wie negative Auswirkungen im urbanen Raum. In: Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus. Fachveranstaltung am 5.11.2012. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2013. Berlin. S. 9
- Scheuven, Rudolf (2010): Aus Stein gebaut und unvergänglich? In: Sanieren oder Abreißen? Wiener Kongress für zukunftsfähiges Bauen. 18.-19. Februar 2010. Tagungsband. Hrsg. IBO-Verlag. Wien. S. 17- 20
- Schneider, Ursula (2010): Über den Wert von Architektur. In: Sanieren oder Abreißen? Wiener Kongress für zukunftsfähiges Bauen. 18.-19. Februar 2010. Tagungsband. Hrsg. IBO-Verlag. Wien. S. 5 - 8

- Schürth, Alexander (2013): Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus. Fachveranstaltung am 5.11.2012. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2013. Berlin.
- Schwarz, J. (2013): Der Denkmalschutz. Eine Einführung. Teil 1: Kulturelles Erbe erhalten und bewahren. Ausbildungszentrum-Bau. Präsentationsunterlagen. Hamburg.
- Schweizerischer Mieterinnen- und Mietverband (2008): Fakten und Positionen. Wohnbauerneuerung. Zürich.
- Seiß, Reinhard (2008): Wer baut Wien? 3. Auflage. Hrsg. URBAN+ KOMMUNIKATION IN STADT- UND RAUMPLANUNG. Anton Pustet Verlag. Salzburg, München, Wien.
- Selk, Dieter; Walberg, Dietmar; Holz, Astrid (2007): Siedlungen der 50er Jahre – Modernisierung oder Abriss? Methodik zur Entscheidungsfindung über Abriss, Modernisierung oder Neubau in Wohnsiedlungen der 50er Jahre. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. Kiel.
- Simsch, Gerd; Herzog, Kati (2010): Bestandsersatz oder Sanierung – Ansätze in der Praxis. Bilfinger Berger Hochbau. BDI Workshop 4.3.2010. Präsentationsunterlagen. Berlin.
- Ständerat (2012): 10.3717 n Mo. Nationalrat (Fraktion RL). Attraktive energetische Sanierung und Ersatz von Altbauten. Bericht der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 19.10.2012.
- Statistik Austria (2010): Fertigstellungen. Tabelle: Österreich ohne Wien: neu errichtete Wohnungen nach der Art der Baumaßnahme und nach der Eigenschaft der (neuen) Gebäude und nach Bundesländern. Online:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohnen_und_gebaeude/errichtung_von_gebaeuden_und_wohnungen/fertigstellungen/index.html (02.11.2014)
- Statistik Austria (2013a): Bestand an Gebäuden und Wohnungen. Tabelle: Gebäude und Wohnungen 2011 nach dem Errichtungsjahr des Gebäudes und Bundesland. Online:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohnen_und_gebaeude/bestand_an_gebaeuden_und_wohnungen/index.html (02.11.2014)
- Statistik Austria (2013b): Bestand an Gebäuden und Wohnungen. Tabelle: Gebäude und Wohnungen 2011 nach überwiegender Gebäudeeigenschaft und Bundesland. Online:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohnen_und_gebaeude/bestand_an_gebaeuden_und_wohnungen/index.html (02.11.2014)
- Statistik Austria (2013c): Wohnungen. Tabelle: Wohnungen 2011 nach Wohnsitzangabe, Rechtsgrund für die Wohnungsbenützung und Bundesland. Online:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohnen_und_gebaeude/bestand_an_gebaeuden_und_wohnungen/wohnungen/index.html (02.11.2014)
- Statistik Austria (2014): Bestand an Gebäuden und Wohnungen. Online:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wohnen_und_gebaeude/bestand_an_gebaeuden_und_wohnungen/index.html (02.11.2014)

- Statistisches Bundesamt (2006): Mikrozensuszusatzenerhebung Wohnen.
- Strohm, David (2010): Abbrechen oder sanieren? Bei Altliegenschaften sind regelmässig hohe Investitionen fällig. Dennoch fällt privaten Eigentümern von Mehrfamilienhäusern der Entscheid für einen Ersatzneubau oft schwer. In: NZZ am Sonntag vom 12.12.2010. S. 45
- Spektrum.de (2001): Filtering Down. Lexikon der Geographie. Online:
<http://www.spektrum.de/lexikon/geographie/filtering-down/2466> (02.11.2014)
- Torghelle, Karl (2010): Vom ewigen Leben – oder dürfen Häuser auch sterben? In: Sanieren oder Abreissen? Wiener Kongress für zukunftsfähiges Bauen. 18.-19. Februar 2010. Tagungsband. Hrsg. IBO-Verlag. Wien. S. 3 - 4
- Tritthart, Wibke (2010): Soziale und ökonomische Faktoren für Planungsentscheidungen. In: Sanieren oder Abreissen? Wiener Kongress für zukunftsfähiges Bauen. 18.-19. Februar 2010. Tagungsband. Hrsg. IBO-Verlag. Wien. S. 101-103
- Ulmann, Bernd (2008): Thomas Samuel Kuhn. Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen. Seminar „Einführung in das wissenschaftshistorische Arbeiten“. Sommersemester 2008. Universität Mainz.
- Voigtländer, Michael (2011): Stand und Perspektiven des Marktes für energetische Gebäudesanierung. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Präsentationsunterlagen 21.09.2011.
- Vonbank, Gerhard (2010): Sanierungsratgeber für Wohnanlagen. Praktische Tipps und Empfehlungen für Wohnungseigentümer, Hausverwaltungen und Planer. Rhomberg Bau GmbH. Bregenz.
- Vondran, Andreas (2011): Zukunft der Bestände – Sanierung versus Neubau – Von der Planung zur Umsetzung. Symposium des IfG Münster und des VdW Rheinland-Westfalen. 29.03.2011 Präsentationsunterlagen.
- Walberg, Dietmar; Holz, Astrid; Gniechwitz, Timo; Schulze, Thorsten (2011): Wohnungsbau in Deutschland - 2011. Modernisierung oder Bestandsersatz. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. Kiel.
- Waltersbacher, Matthias (2013): Warum ein Forschungsprojekt zum Ersatzneubau? In: Möglichkeiten und Grenzen des Ersatzneubaus. Fachveranstaltung am 5.11.2012. Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. BBSR-Berichte KOMPAKT 01/2013. Berlin. S. 4
- Weber, D. (2011): Instandhaltung und Instandsetzung. Vorlesungsunterlagen. Universität Zürich: CUREM.
- Wohnbauförderung Vorarlberg (2013): Neubauförderungsrichtlinien 2014/2015 für den privaten Wohnbau. Vorarlberg.
- Wohnfonds Wien (2014): Totalsanierung. Geförderte Wohnhaussanierung. Online:
http://www.wohnfonds.wien.at/media/file/Sanierung/erstinfo_tos.pdf (02.11.2014)

Gesetze

Österreich:

Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB)

Bauordnung für Wien (BO für Wien)

Baurechtsgesetz (BauRG)

Denkmalschutzgesetz (DMSG)

Kärntner Gemeindeplanungsgesetz (K-GplG)

Kärntner Raumordnungsgesetz (K-ROG)

Kärntner Wohnbauförderungsgesetz 1997 (K-WBFG)

Neubauverordnung 2007

Sanierungsverordnung 2008

Stadterneuerungsgesetz

Wiener Garagengesetz (WGarG)

Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz (WWFSG)

Wohnungseigentumsgesetz (WEG)

Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz (WGG)

Deutschland:

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)

Wohnraumförderungsgesetz (WoFG)

Schweiz:

Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen (VMWG)

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Energiebedarf im Haushalt in %	11
Abbildung 2: Handlungsstrategien aus Eigentümersicht im Gebäudebestand nach Raschper 2011	13
Abbildung 3: Österreichischer Gebäude- und Wohnungsbestand im Jahr 2011 nach Baualterklassen	15

Abbildung 4: Kumulierter österreichischer Gebäudebestand im Jahr 2011 nach Baualtersklassen	16
Abbildung 5: Österreichische Gebäude und Wohnungen nach überwiegender Gebäudeeigenschaft im Jahr 2011	16
Abbildung 6: Wiener Gebäude und Wohnungen nach überwiegender Gebäudeeigenschaft im Jahr 2011	17
Abbildung 7: Rechtsverhältnisse im Österreichischen Wohnungsbestand im Jahr 2011	19
Abbildung 8: Raumheizungskennzahlen nach Baualtersklassen und Haustypen (nutzenergiebezogen).....	20
Abbildung 9: Energieverbrauchskennwerte kleiner Mehrfamilienhäuser nach Sanierungszustand und Baualtersklassen	21
Abbildung 10: Sanierungsintensität nach Gebäudesektor.....	24
Abbildung 11: Wertentwicklung von Gebäuden bei unterschiedlichen Strategien	26
Abbildung 12: Schweizer Gebäudebestand im Jahr 2011.....	58
Abbildung 13: Deutscher Wohnungsbestand nach Baualtersklassen und West- & Ostdeutschland.....	62
Abbildung 14: Heizwärmebedarf und kumulierter Gebäudebestand nach Baualtersklassen	63
Abbildung 15: Potential für Ersatzneubau in kleinen Mehrfamilienhäusern nach Baualtersklassen in Deutschland	63
Abbildung 16: CO ₂ -Äquivalent in kg/m ² a nach Gebäudetyp und Handlungsoption	76
Abbildung 17: Eingesetzte Stoffmasse in kg/m ² a nach Handlungsoptionen	77
Abbildung 18: Primärenergiebedarf über die Lebensdauer nach Gebäudetyp und Handlungsoption in kWh.....	77
Abbildung 19: Livebild Reconstructing-Projekt Ankershofenstraße, Klagenfurt. 2.9.2014	80
Abbildung 20: Sanierungszielgebiete in Wien.....	91
Abbildung 21: Weiterentwicklungsgebiete nach STEP 2025 in Wien.....	92
Abbildung 22: Entscheidungsmatrix	121
Abbildung 23: Forschungsschritte	123

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Wohnungsbestandssegmente 2010 (Hauptwohnsitze).....	18
Tabelle 2: Sanierungsbedarf verschiedener Bestandssegmente 2010	22
Tabelle 3: Handlungsoptionen in Bestandsobjekten	25
Tabelle 4: Öffentliche Förderungen und deren Verwendung für den Bestandsersatz in Deutschland.....	101
Tabelle 5: Argumente für und gegen Ersatzneubau	111
Tabelle 6: Kriterienkatalog Ersatzneubau	119