

Jahresbericht 2002, 3. Dezember 2002

Projekt

Neubauen statt Sanieren

Autor und Koautoren	Walter Ott (PL gesamt), Armin Binz (PL FHBB), André Moosmann, Benno Seiler
beauftragte Institution	e c o n c e p t AG; Institut für Energie der Fachhochschule beider Basel
Adresse	e c o n c e p t AG, Lavaterstr. 66, 8002 Zürich FHBB, St. Jakobsstr. 84, 4132 Muttenz
Telefon, E-mail, Internetadresse	01 286 75 86; walter.ott@econcept.ch / a.binz@fhbb.ch; www.econcept.ch
BFE Projekt-/Vertrag-Nummer	38395/78175
Dauer des Projekts (von – bis)	1. August 2000 bis Ende 2001

ZUSAMMENFASSUNG

Für den in Zukunft stark zunehmenden Bestand von Wohngebäuden (nur Mehrfamilienhäuser), die vor einer grösseren Erneuerung stehen, werden die Wünschbarkeit, die Hemmnisse und mögliche Massnahmen zur Unterstützung einer Ersatzneubaustategie im Vergleich mit Gesamtsanierungen geprüft. Zielsetzungen:

- Integrale Einschätzung der Vor- und Nachteile und der Auswirkungen einer Ersatzneubaustategie im Vergleich mit Gesamtsanierungen bestehender Bauten. Dabei werden nur Gesamterneuerungen mit grosser Eingriffstiefe betrachtet (Vergleich Ersatzneubau–Gesamtsanierung, kein Vergleich Ersatzneubau-Teilsanierung).
- Herleitung von Zielen und Kriterien für eine Ersatzneubaustategie
- Massnahmen zur Unterstützung einer Ersatzneubaustategie

Neben den energetischen und ökologischen (Stoffflüsse) Kriterien werden insbesondere die Hemmnisse/Chancen aus sozialer, städtebaulich-planerischer und wirtschaftlicher Sicht untersucht und bei der Beurteilung der Wünschbarkeit und der Machbarkeit der Ersatzneubaustategie berücksichtigt. Massnahmen zur Förderung der gewünschten Strategie werden evaluiert und Empfehlungen zu Umsetzung in die Praxis abgegeben.

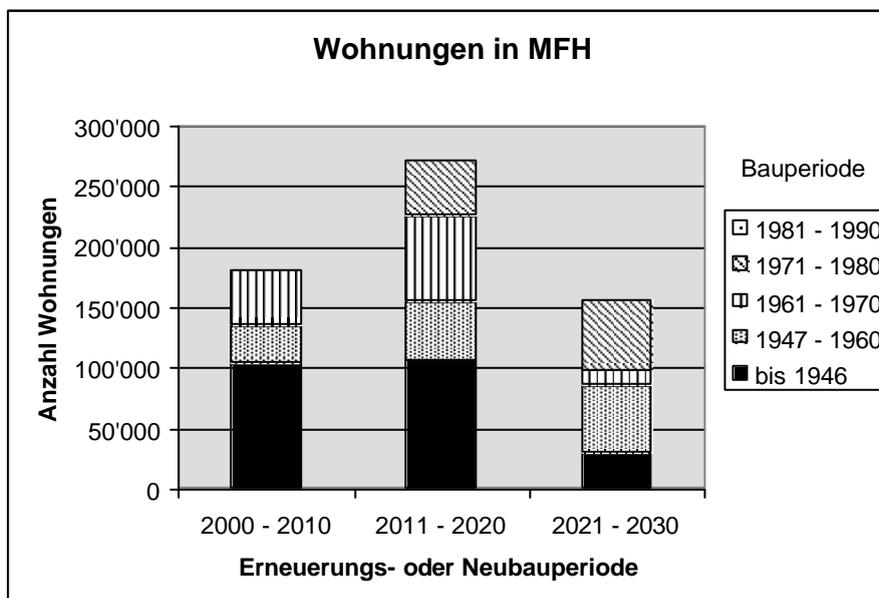
Die Analyse der Erneuerungstätigkeit zeigt, dass in vielen Gebieten ein Erneuerungstau herrscht und sowohl Ersatzneubauten wie auch Gesamtsanierungen in Gefahr laufen, nicht mehr kostendeckend vermietbar zu sein. Ersatzneubauten bieten generell einen deutlich grösseren Handlungsspielraum als Gesamtsanierungen und werden sich vor allem an guten Lagen in Zukunft vermehrt durchsetzen. Dabei kann eine zukunftsgerichtete Erneuerung realisiert und veränderten planungsrechtlichen Voraussetzungen Rechnung getragen werden. Sowohl Ersatzneubauten wie auch Gesamtsanierungen führen zum Verlust billigen Wohnraumes, anders ist die nachhaltige Siedlungserneuerung nicht möglich. Zur Förderung der Gebäudeerneuerung und der Ersatzneubauten werden primär Anpassungen am Miet- und am Steuerrecht vorgeschlagen.

Ausgangslage und Fragestellungen

Mehr als 70% des aktuellen Wohngebäudebestandes wurden nach dem Krieg erstellt (schwerge-
wichtig in den sechziger und siebziger Jahren). Die Erneuerung des Wohngebäudebestandes
hinkt schon seit Jahren hinter der Bestandesalterung nach. Die Folge ist eine zunehmende Demo-
dierung der Wohngebäude und Wohnungen, die vermehrt den heutigen und künftigen Ansprüchen
nicht mehr genügen. Vor diesem Hintergrund erhalten Gesamterneuerungen mit grosser Ein-
griffstiefe wachsende Bedeutung. Instandsetzungen, Teilsanierungen oder sanftes Renovieren
genügen immer öfters nicht, um die aktuellen und die sich abzeichnenden künftigen Ansprüche
der Mieter zu erfüllen. Es stellt sich die Frage nach der zweckmässigen Gesamterneuerungsstra-
tegie: **Abbruch mit Ersatzneubau** oder **Gesamtsanierung**?

Die Vor- und Nachteile dieser beiden Varianten einer Gesamterneuerung werden evaluiert und
bewertet, worauf mögliche Massnahmen zur Förderung einer Ersatzneubaustrategie sowie flankie-
rende Massnahmen zur Verhinderung negativer Nebenwirkungen bei Gesamterneuerungen ent-
wickelt werden. Die Analyse erfolgt auf der Basis der Zielsetzungen einer **nachhaltigen Sied-
lungsentwicklung**, welche neben den energetischen und ökologischen Dimensionen Energie-
und grauer Energieverbrauch, Stoffflüsse und Emissionen auch wirtschaftliche und soziale Nach-
haltigkeitsdimensionen einbezieht (wie Auswirkungen auf die aktuellen Mieter, soziale Durch-
mischung, Quartierqualität, planerische und denkmalpflegerische Aspekte, etc.). Die Untersu-
chung beschränkte sich auf **Mehrfamilienhäuser (MFH) mit Wohnungen**, die **vor einer Gesam-
terneuerung**, d.h. vor dem Entscheid Abbrechen und neu Bauen oder Gesamtsanieren stehen.

Zunehmender Erneuerungsbedarf bei MFH



Figur 1 Wohnungen nach Erstellungsperiode, die in den kommenden Dekaden vor einer Gesamterneuerung stehen (EN/GS)

Alle 50–75 Jahre muss ein MFH umfassend erneuert werden (Aussenhülle, Leitungen, ev. Grund-
rissanpassungen, Lifteinbauten etc.), um den Anforderungen der Nachfrage noch zu genügen.
Zusammen mit dem Alter der MFH ergibt sich daraus der künftige Bedarf für Gesamterneuerun-
gen (Ersatzneubauten oder Gesamtsanierungen) im Bereich der MFH.

Von diesem Erneuerungsbedarf bei Wohnungen in MFH ausgehend werden 2 Szenarien für künf-
tige Ersatzneubauten entwickelt:

- **Referenzszenario**, basierend auf der aktuellen Abbruchrate von 1,6 Promille: Ergibt einen Anteil von Ersatzneubauten bei Gesamterneuerungen von etwa 16%.
- **Verstärkung Ersatzneubau**: Der Anteil Ersatzneubauten bei Gesamterneuerungen steigt in den kommenden drei Dekaden von 20% (2000–2010) auf 40% (2020). Die Gesamtsanierungen vermindern sich dementsprechend.

Erneuerungsstrategien Immobilienbesitzer

Erneuerungsstrategien

Zurzeit prägen die folgenden Bewirtschaftungsstrategien den Immobilienmarkt:

- **Werterhaltungsstrategie (Versicherungen, mittelgrosse und kleinere Pensionskassen, gemeinnützige Wohnbauträger, viele private Eigentümer)**: langfristige Erhaltung von Baustanz und Marktfähigkeit ("Kaufen und Halten") zum Teil mit mittelfristig geplanter Unterhaltsstrategie.
- **Wertsteigerungsstrategie (Immobilienfonds, Anlagestiftungen, z.T. Private)**: laufende Bewirtschaftung des Immobilienportfolios im Hinblick auf Wertsteigerungen, Konzentration auf neuere Objekte an guten Lagen, Verkauf vor grossen Sanierungen. Diese Eigentümergruppen sind für die hier untersuchten Fragestellungen weniger wichtig, da sie ihre Objekte vor dem Gesamterneuerungszeitpunkt wieder abstossen.

Die Befragungen von grösseren Immobilienbewirtschaftern zeigten, dass beim heutigen Zinsniveau eine Bruttorendite von 6,5–7,5% anvisiert wird, welche aber im Hinblick auf künftige Erneuerungen höher sein müsste. Bei Objekten an durchschnittlichen oder schlechten Lagen und Regionen besteht zurzeit ein eigentliches **Erneuerungsdilemma**: Die Objekte bedürften einer grösseren Erneuerung, welche aber zu Mietzinsen führen würde, die von den am jeweiligen Standort interessierten Nachfragern nicht bezahlt werden. Zahlungskräftigere Nachfrager können wegen des zu wenig attraktiven Standortes nicht angesprochen werden. Deshalb wird bei diesen Gebäuden zurzeit verbreitet nur der nötigste Unterhalt vorgenommen, um Baumängel und Leerstände zu vermeiden. Dabei besteht die Gefahr einer schleichenden Verlotterung/Verslumung. Etwas zuge-spitzt kann daher von einer "Zweiteilung" des schweizerischen Mietwohnungsmarktes gesprochen werden: der Raum Zürich, sowie weitere grössere und mittlere Zentren und attraktive Tourismusgebiete im Kt. GR gegenüber der "übrigen Schweiz".

Entscheidungsrelevante Faktoren für die Art der Erneuerung

Die folgenden Faktoren stehen als Auslöser von Erneuerungen im Vordergrund:

- **Bautechnische Probleme**: Schallprobleme, Ersatz Leitungen, Sanierung Gebäudehülle
- **Funktionelle und strukturelle Defizite, ungenügende Markt- und Lagegerechtigkeit**: Unzweckmässige Wohnungsgrundrisse, zu kleine oder gefangene Zimmer, fehlender Lift, fehlende Balkone, ungenügender Schallschutz, zu kleine Wohnungen (1998 10%–20% der Whg.).
- Bestehende **Ausnutzungsreserven**, die bei einer Gesamterneuerung ausgeschöpft werden können.

Daneben beeinflussen die folgenden Faktoren den Entscheid für und die Art der Gesamterneuerung:

- **Lage des Objektes** Die Lage ist das zentrale Kriterium für das Mietzinspotenzial und damit für den möglichen Standard, der an einem bestimmten Ort noch Nachfrage findet.
- **Mietrecht, Überwälzungs- und Rückstellungsregeln, Kündigungsfristen**: Das Mietrecht erlaubt bei Gesamtsanierungen nur die Überwälzung von maximal 50%–70% der Investitionen auf die Miete. Die Leerung eines Objektes dauert in der Praxis 6 Monate bis 2 Jahre.
- **Steuerrechtliche Rahmenbedingungen**: Bei MFH im Privatbesitz können wertvermehrnde Erneuerungsinvestitionen von den Steuern abgesetzt werden. Dagegen werden vielfach nur

Amortisationen/Rückstellungen von 1%–1,5% steuerfrei gewährt, was bei den heutigen Rahmenbedingungen ein langfristig bedenkliches Erneuerungshemmnis darstellt und insbesondere umfangreiche Erneuerungen wie Ersatzneubauten oder Gesamtsanierungen stark behindert. Eine Abbruchliegenschaft müsste grundsätzlich voll abgeschrieben sein, weil der Restwert dem Neubau angerechnet werden muss. Das gilt auch für Gesamtsanierungen, weil ihre Kosten meist im Bereich eines Neubaus liegen.

- **Schutzwürdigkeit** von Gebäuden: Ersatzneubauten kommen bei schutzwürdigen Bauten in der Regel nicht in Frage.

Diverse Rahmenbedingungen sprechen zurzeit für eine Ersatzneubaustrategie anstelle von Sanierungen:

- Vorteilhaftere Entwicklung der Baukosten beim Neubau als bei Sanierungen
- Tendenz zu Wohneigentum
- Verstärkte Nachfrage nach grösseren Wohnungen

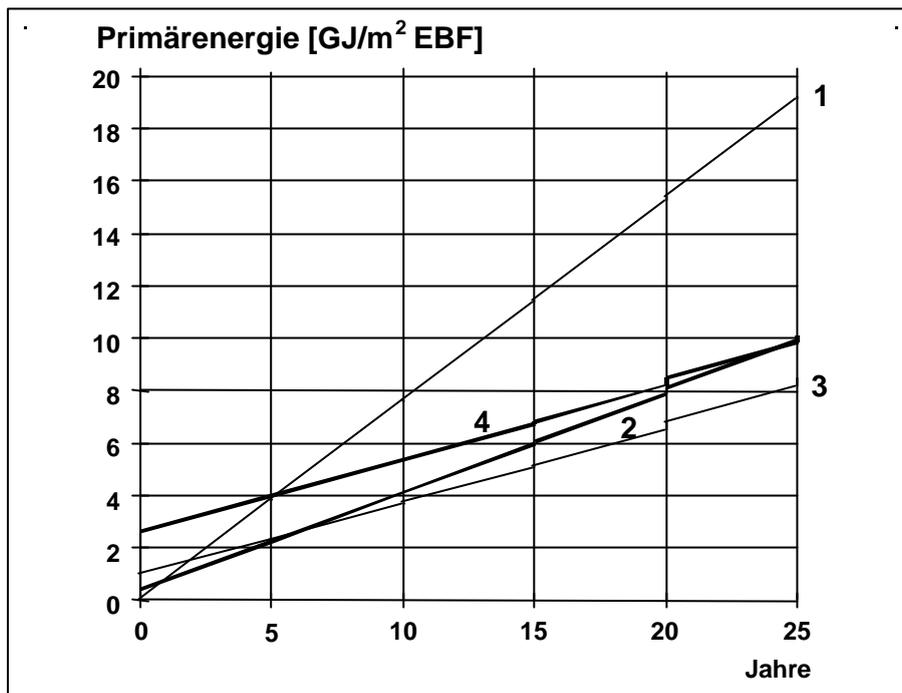
Energetische und ökologische Aspekte

Kriterien und Einflussfaktoren auf Erneuerungsentscheid

Gesamtsanierungen (GS) und Ersatzneubauten (EN) werden auf der Basis einer Lebenszyklusbetrachtung hinsichtlich Energieverbrauch, ausgelösten Stoffflüssen und Schadstoffemissionen miteinander verglichen (Basis: fünf für die schweizerische Bausubstanz typische Wohngebäude).

Bezüglich des Primärenergieverbrauches (inkl. graue Energie für die Erstellung des Ersatzneubaus bzw. die Gesamtsanierung) zeigt sich, dass der **Heizwärmebedarf** von Ersatzneubauten um **60–80 MJ/m²_{EBFa}** geringer sein muss, damit sie während ihrer Lebensdauer, den Mehraufwand an grauer Energie für Abbruch/Neubau von **2'000–4'000 MJ/m²_{EBF}** (je nach Grösse, Form, Kompaktheit, etc.) energetisch amortisieren können. In den folgenden Fällen ist dies nicht selbstverständlich, v.a. wenn sie kumuliert auftreten:

- Bei optimalen Voraussetzungen für die energetische Sanierung des Gebäudes. Wenn wärmebrückenfreie gedämmte Konstruktionen mit Dämmschichtdicken bis zu 20 cm appliziert werden können und die gebäudetechnischen Voraussetzungen ebenfalls den Einbau moderner und effizienter Einrichtungen erlauben.
- Bei sehr grossen und kompakten Mehrfamilienhäusern mit guten Sanierungsmöglichkeiten (mit wenig Wärmebrücken im sanierten Zustand).
- Bei sehr mildem sonnigen Klima mit tiefem Heizenergieaufwand (etwa den Tessiner Tieflagen).



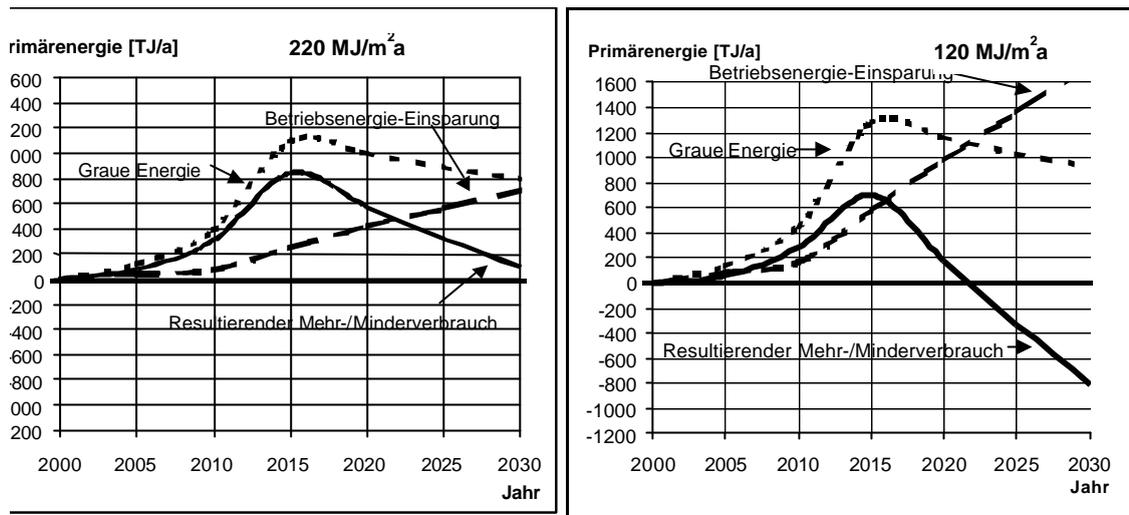
Figur 2 Aufsummierter Primärenergiebedarf für Heizung, Warmwasser, Haushaltstrom und graue Energie für verschiedene Erneuerungsvarianten für ein 24-Familienhaus der 50^{er} Jahre (inkl. graue Energie für periodische Unterhaltsarbeiten)
 1 Nur Unterhalt 3 Sanierung MINERGIE-Neubaustandard
 2 MINERGIE-Sanierung 4 MINERGIE-Ersatzneubau

Neben den überwiegend positiven energetischen Aspekten von Ersatzneubauten sind bezüglich weiteren ökologischen Aspekten einige Vorbehalte angebracht:

- Zurzeit unbefriedigender Umgang mit den zusätzlichen Bauabfällen: schwierige wirtschaftliche Situation für die Aufbereitung von Bauabfällen zu Sekundärrohstoffen und zur Wiederverwendung (Bauteilbörsen)
- Zusätzliche lokale Immissionen von Abbrüchen mit Ersatzneubauten (Staub, Lärm)

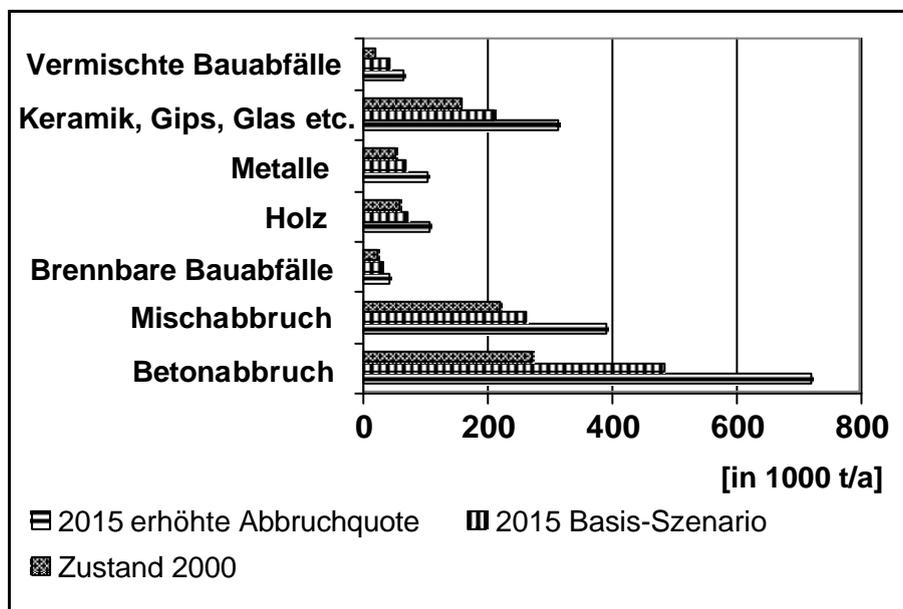
Energetische und ökologische Auswirkungen

Der durch geringeren Heizenergiebedarf gesamtschweizerisch jährlich eingesparten Primärenergie steht ein Mehrbedarf an grauer Energie wegen der erhöhten Abbruch- und Neubautätigkeit gegenüber. Es wird mehrere Jahrzehnte dauern, bis dieser Mehraufwand an grauer Energie durch die Einsparungen an Heizenergie egalisiert werden kann (siehe nachfolgende Figuren, die die Abhängigkeit dieses "energetischen break even" vom erreichten Standard aufzeigen).



Figur 3 Mehr-/Minderverbrauch bei erhöhter Ersatzneubautätigkeit bei einem über den Betrachtungszeitraum konstanten Heizenergiebedarf der Neubauten von 220 bzw. 120 MJ/m²a (=aktueller MINERGIE-Standard)

Eine Hochrechnung der Bauabfälle von Mehrfamilienhäusern bei der Trendentwicklung bis 2030 und bei einer ungefähr verdoppelten Abbruchrate zeigt, dass die Verdoppelung der Abbruchrate nicht einfach eine Verdoppelung der Bauabfälle zur Folge hat, sondern dass für die verschiedenen Abfallfraktionen ein unterschiedliches Wachstum resultiert. Vor allem die relativ unproblematischen Rohbaufractionen Beton und Mischabbruch (mit bereits ansehnlichen Recyclingquoten) erhöhen sich.



Figur 4 Bauabfälle aus Mehrfamilienhäusern (ohne Umgebungsarbeiten), gegliedert nach Herkunft, für das Jahr 2015 in dem das Maximum der Bauabfallmenge zu erwarten ist.

Kosten Ersatzneubau/Gesamtsanierung

Werden sämtliche Kostenelemente (auch Leerstands- und Wiedervermietungskosten und unterschiedliche Gebühren) vom Moment des Entscheides für eine Gesamterneuerung bis zur vollen Wiedervermietung der Gesamtsanierung bzw. des Ersatzneubaus mitberücksichtigt, dann hebt sich keine der Erneuerungsvarianten kostenmässig deutlich von der anderen ab (s. Beispiele in untenstehender Tabelle). Beim Ersatzneubau eröffnen sich Kostenspielräume, wenn an guten Lagen mit einer zahlungsbereiten Nachfrage hohe Qualität erstellt wird, die mit Gesamtsanierungen nur schwer zu erreichen ist. Beim Ersatzneubau gilt es die beträchtlichen verfahrensabhängigen Kostenelemente durch kooperatives Vorgehen sowie optimale Kommunikation mit den Mieter und den Baubehörden zu minimieren. Auch bei den Gesamtsanierungen besteht ein diesbezüglicher Spielraum zur Minimierung von Mietzinsausfällen. An schlechteren oder durchschnittlichen Lagen wird es beim Ersatzneubau schwieriger, die spezifischen Vorteile (moderne, technisch und qualitativ zukunftsorientierte Wohnungen guter Qualität) auszuspielen, weil die dortige Nachfrage eine begrenzte Zahlungsbereitschaft für solche Eigenschaften haben wird und eher günstige Wohnungen sucht.

	MFH Allmendstr. Basel		MFH Isabellenweg Biel		Hochhaus Mutten- zerstr.	
	Ersatz-NB	G-Sanierg.	Ersatz-NB	G-Sanierg.	Ersatz-NB	G-Sanierg.
Bruttogeschossfläche	3'400 m ²	2'521 m ²	780 m ²	693 m ²	5'034 m ²	5'034 m ²
Jahreskosten/m ² BGF o. Land	123 Fr./a	119 Fr./a	120 Fr./a	109 Fr./a	174 Fr./a	153 Fr./a
Jahreskosten/m ² BGF mit Land	173 Fr./a	186 Fr./a	152 Fr./a	145 Fr./a	216 Fr./a	195 Fr./a
Jahreskosten Abbruch, Neubau/Sanierung, Er- tragsausfälle pro Mt. und Whg. ohne Land	1'163Fr./ Mt	926 Fr./Mt	1'755Fr./ Mt	1'560Fr./ Mt	2'838Fr./ Mt	1'849Fr./ Mt
Kosten/Mt. und Whg. mit Land	1'581Fr./ Mt	1'447Fr./ Mt	2'102Fr./ Mt	1'907Fr./ Mt	3'324Fr./ M	2'214Fr./ M
Kosten inkl. Verwaltung+ Nebenkosten (300 Fr./Mt.+Wg.)	1'881Fr./ Mt	1'747Fr./ Mt	2'402Fr./ Mt	2'207Fr./ Mt	3'624Fr./ Mt	2'514Fr./ Mt

Tabelle 1 Kostenvergleich Ersatzneubau/Gesamtsanierung für drei unterschiedliche Objekte. Dabei muss beachtet werden, dass die Wohnungen in den Ersatzneubau eine andere (höhere) Qualität aufweisen → höheres Mietzinspotenzial.

Gebäudeerneuerung aus sozialer Sicht

Beide Varianten der Gesamterneuerung bedeuten für die betroffenen Mieter einen massiven Einschnitt meist mit Kündigung und Auszug, mindestens jedoch mit massiven Beeinträchtigungen und höheren Mieten nach einer Gesamtsanierung. Gesamterneuerungen sind jedoch auch eine Chance für die Entwicklung der Sozialstruktur im Quartier: Quartieraufwertung, soziale Durchmischung, bessere Integration bei problematischen Quartieren.

Die Wohnungsversorgung für wenig zahlungskräftige Mieterschichten ist eine wichtige Aufgabe der Wohnbauförderung und der Wohnungspolitik. Gesamterneuerungen sind zentral für die Anpassung des Gebäudebestandes an gewandelte Ansprüche der Mieterschaft. Und diese Ansprü-

che können im Rahmen von Teilsanierungen zum Teil nicht nachhaltig befriedigt werden, weil dazu tiefere Eingriffe notwendig sind. Gesamterneuerungen leisten einen Beitrag an die nachhaltige Erneuerung des Gebäudebestandes, wobei die Ersatzneubauten grundsätzlich einen grösseren Beitrag liefern können als Gesamtsanierungen. Der kurz- bis mittelfristig bestehende Zielkonflikt, mit dem Ziel der Erhaltung preisgünstigen Wohnraumes, besteht. Er muss jedoch gleichzeitig von einer langfristigen Betrachtung ausgehend relativiert werden, weil die Alterungsdynamik des Gebäudebestandes auch kontinuierlich zu einem Zugang günstiger Wohnungen führt. Die weniger zahlungskräftigen Mieter, werden in diesem Prozess jedoch vielfach an schlechtere Lagen verdrängt. Langfristig wichtig erscheinen uns die positiven Wirkungen auf die Erneuerung der sozialen Zusammensetzung des Quartiers.

Obwohl Gesamterneuerungen, also Gesamtsanierungen und Ersatzneubauten, kurzfristig preisgünstigen Wohnraum vernichten, sind sie aus einer langfristigen sozialpolitischen Optik eher positiv zu werten. Sie bieten eine Chance zur Erneuerung der sozialen Zusammensetzung eines Quartiers und können dadurch allfälligen Verslumungs- und Entmischungstendenzen entgegenwirken. Weil sowohl Ersatzneubauten wie auch Gesamtsanierungen für sozial oder wirtschaftlich schwache Mieter ein Risiko darstellen, sollten für diese Mietergruppen flankierende Hilfsmassnahmen angeboten werden.

Gebäudeerneuerung aus planerisch-städtebaulicher Sicht

Aus planerisch-städtebaulicher Sicht steht die nachhaltige Siedlungsentwicklung mit den Zielsetzungen sparsame Nutzung des Bodens, Siedlungsentwicklung nach innen, Verdichtung im überbauten Gebiet, zeitgemässe Erneuerung der Siedlungen, Verbesserung der Quartierqualität und Denkmalschutz im Vordergrund.

Für die strukturelle Erneuerung und Modernisierung des Wohngebäudebestandes ist eine Anpassung der Wohnungsgrössen, -ausstattungen und -grundrisse an die künftigen Bedürfnisse erwünscht. Das Verdichtungspotenzial im überbauten Gebiet ist noch sehr gross (mittlerer Ausbaugrad im Kanton Zürich nur 54% der möglichen Ausnutzung!). Gute Verdichtungen, die vorwiegend im Rahmen von Ersatzneubauten realisierbar sind (bei Gesamtsanierungen in der Regel nur begrenzt: Anbauten, Dachausbauten etc.) sind aus raumplanerischer Sicht zweckmässig.

Aus raum- und siedlungsplanerischer Sicht besteht das grösste Risiko der Ersatzneubaustategie bei einer qualitativ unbefriedigenden Verdichtung mit nachteiligen Auswirkungen auf die Quartierqualität.

Bei **schutzwürdigen Objekten** (vor allem in Städten) ist der Modernisierungseingriff bei Gesamtsanierungen sowie der Abbruch bei Ersatzneubauten nur bei nichtinventarisierten Bauten problemlos möglich. Bei Gesamterneuerungen müssen die folgenden denkmalpflegerischen Rahmenbedingungen beachtet werden:

- Bei Gesamterneuerungsprojekten (Ersatzneubauten und Gesamtsanierungen) muss Inventarisierung, Schutzwürdigkeit und Schutzzumfang frühzeitig abgeklärt werden. Danach scheidet u.U. die Ersatzneubauvariante bereits als nicht mehr machbar aus.
- Projektierungsaufwand, -risiken und -kosten steigen bei inventarisierten Gebäuden. Das gilt auch für die Sanierungskosten.

Bilanz und Strategie: Ersatzneubau oder Gesamtsanierung?

Bilanz

Neue Rahmenbedingungen erfordern neue Bewirtschaftungs- und Erneuerungstrategien:

Bei der Erneuerung des Gebäudebestandes müssen die gewandelten Rahmenbedingungen auf dem Wohnungs- und Baumarkt beachtet werden: Geringe Inflation, zum Teil sinkende Neubauko-

sten, in vielen Regionen relativ hohe Leerwohnungsziffern, vielerorts Stopp bei den Wertsteigerungen von Bauland und Immobilien. Unter diesen Umständen müssten die Wohn-Immobilien unbedingt amortisiert werden (bzw. Rückstellungen in Erneuerungsfonds vorgenommen werden), da nicht mehr damit gerechnet werden kann, dass die Inflation und die Wertsteigerungen die künftigen Erneuerungen "finanzieren" werden. Andernfalls belasten die Restwerte den Abbruch mit Ersatzneubau.

Ersatzneubauten primär an guten Lagen: Es zeigt sich, dass bei den aktuellen Marktverhältnissen Gesamterneuerungen mit den unumgänglichen Mietpreiserhöhungen nur in Gebieten mit einer intakten Wohnungsnachfrage risikolos vermietet werden können. An durchschnittlichen und schlechten Lagen lassen sich die erforderlichen Mieten nach der Erneuerung kaum durchsetzen, weshalb solange wie möglich eine Instandsetzungs- und/oder Teilsanierungsstrategie verfolgt werden muss. Für Ersatzneubauten ergeben sich aus diesen Entwicklungstendenzen Chancen und Risiken:

- An guten Lagen ist eine zahlungskräftige Nachfrage vorhanden, dort lohnen sich aufwendige Modernisierungen. Die resultierenden Mieten können an diesen Lagen realisiert werden. Gerade an guten Lagen bieten Ersatzneubauten bedeutend mehr Möglichkeiten als Gesamtsanierungen, die vorhandenen Nutzungsspielräume voll auszuschöpfen, falls keine anderen Hindernisse den Abbruch mit Ersatzneubau behindern oder verunmöglichen (beisp. Denkmalschutz, Baulinien, etc.).
- An durchschnittlichen bis schlechten Lagen mit einem standortbedingt begrenzten Mietpreispotenzial sind Gesamterneuerungen grundsätzlich schwer realisierbar. Es müssen kostengünstigere Teilsanierungen vorgenommen werden, um keine Leerstände zu provozieren.

Ersatzneubauten sind nicht teurer, wenn durch höhere Grundstücksausnutzung die höheren Abbruch- und Leerstandskosten kompensiert werden können. Sie haben jedoch in der Regel ein **höheres Mietzinspotenzial**.

Ersatzneubauten sind eine Chance für die Siedlungserneuerung und für die Siedlungsentwicklung: Der gewandelten Nachfrage kann Rechnung getragen werden, Impulse für die Quartierentwicklung mit positiven externen Effekten können durch gute Ersatzneubauten vermittelt werden. In Problemgebieten können sie einen Beitrag zur Auslösung einer neuen Entwicklung leisten.

Ersatzneubauten und Gesamtsanierungen verdrängen günstigen Wohnraum: Dieser Prozess ist ab einem bestimmten Gebäudealter kaum zu vermeiden, soll Verslumung vermieden werden. Problematisch kann er bestenfalls an sehr guten Lagen werden, wenn aus wirtschaftlichen Gründen frühzeitig abgerissen und für ertragreichere Nutzungen neu gebaut wird. In vielen Regionen besteht zurzeit jedoch eher die Gefahr, dass die notwendigen Erneuerungen nicht oder zu wenig tiefgreifend vorgenommen werden.

Energetisch sind Ersatzneubauten erst mittel- bis langfristig spürbar wirksam – **ökologisch** verdienen die zusätzlichen Bauabfälle und Emissionen beim Abbruch und Neubau besondere Aufmerksamkeit. Die ökologische Bewertung hängt von der Verwendung der Bauabfälle ab. Sie ist neutral, wenn eine hohe Recycling- und Wiederverwendungsrate erreicht wird.

Instrumente zur Förderung vom Ersatzneubau

An guten Lagen werden sich Ersatzneubauten mit der Zeit selbst durchsetzen. An schlechten Lagen ist der Ersatzneubau so lange kein Thema bis eine Gesamterneuerung – oft nach einem Abschreiber – unumgänglich ist. Die Förderung von Abbruch mit Ersatzneubau setzt schwergewichtig bei den Hemmnissen für Ersatzneubaulösungen an. Daneben werden flankierende Massnahmen zur Gewährleistung der Qualität der Abbruch- und Ersatzneubautätigkeit benötigt.

Abschreibungsmöglichkeiten und Erneuerungsfonds

Das Steuerrecht von Bund und Kantonen und das Mietrecht wird im Bereich der Abschreibungen von Wohngebäuden modifiziert: Im Steuerrecht von Bund und den Kantonen sowie im Mietrecht wird die Amortisation von Wohngebäuden innerhalb von 50 bis 75 Jahren bzw. die Öffnung eines entsprechenden zweckgebundenen Erneuerungsfonds ermöglicht.

Der Restwert eines erneuerungsbedürftigen Gebäudes ist ein grosses Hindernis für den Ersatzneubau. Höhere steuerliche Abzugsmöglichkeiten für Unterhalt und Amortisation sollen die Voraussetzungen schaffen, dass Wohnbauten innerhalb einer Gesamterneuerungsperiode von 50–75 Jahren steuerneutral abgeschrieben werden können. Bei der Ermittlung der Kostenmiete sind (höhere) Abschreibungen zuzulassen.

Ausnutzungsboni für Ersatzneubauten

In Siedlungsgebieten mit einem veralteten Mehrfamilienhausbestand soll für Abbrüche mit Ersatzneubau ein Ausnutzungsbonus gewährt werden, sofern die Siedlungsqualität dadurch nicht vermindert wird. Der Ausnutzungsbonus wird mit Vorteil an weitere qualitative Auflagen geknüpft: energetischer Standard Neubau, Art der Entsorgung der Bauabfälle, Erschliessung, Arealüberbauung, Wettbewerb, etc.

Reduktion von Erschliessungsgebühren

Bei Ersatzneubauten werden Erschliessungsgebühren nur für Kapazitätserweiterungen der bisherigen Infrastruktur und für effektive Erschliessungs-Mehraufwendungen erhoben.

Die aktuelle Bewirtschaftung der Erschliessungsinfrastruktur ist zu diesem Zweck im Hinblick auf eine nachhaltige Infrastrukturbewirtschaftung zu überprüfen und allenfalls zu modifizieren. Dazu gehört u.a. die verursachergerechte Anlastung der Infrastrukturbeiträge und -gebühren.

Bewilligungsverfahren

Die kommunalen Baubewilligungsbehörden nutzen noch bestehende verfahrenstechnische Spielräume zur optimalen Bearbeitung von Bewilligungsgesuchen (Beschleunigung) und bieten bei Einsprachen Vermittlungsdienstleistungen und allenfalls Mediation an.

Image Ersatzneubau im Rahmen Siedlungsentwicklung

Gemeinden mit erneuerungsbedürftigen Quartieren, in denen Ersatzneubauten erwünscht sind, bezeichnen die Erneuerungsgebiete und propagieren die Idee von Ersatzneubauten, allenfalls ergänzt durch Gesamtsanierungen für die dafür besser geeigneten Objekte.

Förderung von Gesamtsanierungen

Erhöhung der Überwälzungsmöglichkeiten für Gesamterneuerungsinvestitionen:

Variante 1: Ermöglichung der vollen Überwälzung von energetischen, denkmalpflegerischen und umweltbezogenen Investitionen auf die (Kosten-) Miete

Variante 2: Höherer Überwälzungssatz für die Gesamterneuerungs-Investitionen

Empfehlungen: Neu bauen oder Sanieren?

Die Siedlungserneuerung und die Erneuerung des Gebäudebestandes sind wichtige Anliegen der nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Mehr qualitativ hochwertige Gesamterneuerungen sind dabei eine zentrale und übergeordnete Zielsetzung. Ersatzneubauten bieten bei Gesamterneuerungen in den meisten Fällen bedeutend grössere Möglichkeiten für zukunftsgerichtete Modernisierungen auf dem neuesten technologischen Stand als Gesamtsanierungen. Sie ermöglichen daher in der Regel mehr zukunftsgerichtete Qualität als Gesamtsanierungen. Die Wahl der Gesamterneuerungsvariante hängt jedoch vom jeweiligen Mehrfamilienhaus und seiner Lage ab.

Es hat sich gezeigt, dass sich bei EN durch einen besseren energetischen Standard in der Regel die höheren Aufwendungen an grauer Energie bei Abbruch, Erstellung und Bau amortisieren lassen. Hingegen erfordern bei Ersatzneubauten die Stoffflüsse der Abfälle beim Abbruch (möglichst hohe Recycling- und Wiederverwendungsraten) und die Wahl der Baumaterialien für den Neubau besondere Beachtung.

Eine aktive Förderung der Verschiebung von Sanierung zu Abbruch mit Ersatzneubau kann nur unter den erwähnten ökologischen Vorbehalten mit dem energiepolitischen Nutzen bzw. mit Umweltschutzargumenten begründet werden. Die Bewertung der energetischen Vorteile und der Nachteile im Bereich Bauabfälle und lokale Immissionen ist von den energetischen Standards der Gesamterneuerungsalternativen abhängig:

Viel wichtiger als die Beeinflussung der Quantität ist die Verbesserung der Qualität der Abbruch- und Ersatzneubautätigkeit.

Die energetisch-ökologische Optimierung der übrigen Gebäudesanierungstätigkeit darf jedoch nicht vergessen werden. Auch bei einer Verdoppelung oder Verdreifachung der Abbruchrate bleibt die Sanierung von Gebäuden ein Zweig von zentraler ökonomischer Bedeutung für die Bauwirtschaft. Massnahmen zur Realisierung des **Energiesparpotenzials bei Teil- und Gesamtsanierungen** sind wegen vermehrter Ersatzneubautätigkeiten nicht weniger wichtig. In dieser Hinsicht besteht tatsächlich Handlungsbedarf:

- Das Thema Abbruch und Ersatzneubau sollte in der **Raumplanung** hinsichtlich aller Chancen und Risiken ausgelotet werden. Die steigenden Abbruchquoten sind nicht gleichmässig über die bebaute Fläche verteilt. Für die Raumplanung können sich daraus qualitativ neue Rahmenbedingungen und Optimierungs-Chancen ergeben. Es ist jedenfalls zu prüfen, mit welchen planerischen Möglichkeiten die energetische und ökologische Qualität der Ersatzneubauten positiv beeinflusst werden kann.
- Es hat sich gezeigt, dass Versicherungen, Pensionskassen, Immobilienfonds aber auch private grössere Immobilieneigentümer zunehmend die Tendenz haben, Wohnbauten abzustossen, wenn eine Gesamtsanierung unumgänglich wird. Die Probleme von Mietzinserhöhungen, Kündigungen und Mieterprotesten werden gescheut. Viele Bauten an schlechten Lagen können zurzeit aus ökonomischen Gründen weder umfassend saniert noch durch einen Neubau ersetzt werden. Sie werden nur notdürftig erhalten und bleiben auf dem Pfad in Richtung Verslumung. Diese Tendenz ist auch aus der Sicht des Energieverbrauchs und der Umweltbelastung problematisch. Modelle und Unterstützungsangebote, die die Schwierigkeiten mit **der Mieterschaft** bei der Erstellung von Ersatzneubauten abzubauen vermögen, sind daher erwünscht.
- Die Situation bei den **Bauabfällen** muss verbessert werden. Insbesondere die Verwertungsqualität und -quantität sollten erhöht und die Schaffung von marktfähigen Rahmenbedingungen und Strukturen in der Sekundärrohstoffbranche gefördert werden.
- Die energetisch-ökologische Optimierung der **Gebäudesanierungstätigkeit** bleibt aber ein zentrales Aktionsfeld mit einem grossen **Energiesparpotenzial**. Auch bei einer Verdoppelung oder Verdreifachung der Abbruchrate bleibt die Sanierung von Gebäuden von grosser ökonomischer Bedeutung für die Bauwirtschaft und ist volumenmässig immer noch bedeutungsvoller als der Ersatzneubau.

Massnahmen zur Förderung von Ersatzneubauten

Die Untersuchung weist in aller Deutlichkeit auf die weitverbreitete Problematik der Gebäude- und Siedlungserneuerung unter den gegenüber früher gewandelten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hin. Gesucht sind Massnahmen, die die wirtschaftliche Gebäudeerneuerung nach 50 bis 75 Jahren ermöglichen. Eine Vorbedingung ist die zeitgerechte Amortisation der Wohnbauten (bzw. die Äuffnung eines Erneuerungsfonds). Im Zeitpunkt der Gesamterneuerung müssen die erforderlichen Investitionen finanziert werden können und nicht durch hohe Restwertabschreibungen verhindert werden. Mit **Anpassungen im Steuerrecht und im Mietrecht** werden die erforderlichen Voraussetzungen verbessert. Ob diese Massnahmen zur Mobilisierung von Gesamter-

neuerungen mit Ersatzneubauten oder Gesamtsanierungen genügen, wird pro Erneuerungsobjekt vom Markt entschieden.

Zur Kompensation des Verlustes billigen Wohnraumes werden insbesondere für benachteiligte, sozial oder wirtschaftlich schwache Mieter bedarfsgerechte flankierende Massnahmen benötigt, wie

- Frühzeitige, klare und umfassende Information der betroffenen Mieter und Mieterinnen
- Ersatzangebote von Wohnungen, gezielte und ev. bedarfsabhängige Unterstützung/Beiträge bei Umzügen
- Gezielte Unterstützung Bedürftiger

Nationale Zusammenarbeit

Austausch von Informationen mit dem BFE/EWG-Projekt 'Grenzkosten bei forcierten Energie-Effizienzmassnahmen in Wohngebäuden', CEPE, ETHZ, Zürich 2002.

Vorträge beim Energieforum des Kt. ZH (Frühjahr 2002), an der Jahrestagung EWG an der ETHZ (Herbst 2002) und an einem Energieapéro in Luzern (Okt. 2002); weitere Vorträge bei Energieapéros in Chur und St. Gallen fanden im Jahr 2001 statt.

Fachartikel in der Sonderausgabe der Schweiz. Technischen Zeitschrift STZ vom Okt. 2002.