

BAUMINISTERKONFERENZ
KONFERENZ DER FÜR STÄDTEBAU, BAU- UND WOHNUNGSWESEN
ZUSTÄNDIGEN
MINISTER UND SENATOREN DER LÄNDER (ARGEBAU)

Bestand stärken

Positionspapier der für Städtebau, Bau- und Wohnungswesen zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder

24. November 2023

Der in weiten Teilen angespannte Wohnungsmarkt und die aktuelle Lage in der Immobilien- und Bauwirtschaft ist gegenwärtig eines der drängendsten Themen der Bürgerinnen und Bürger.

Die Sicherstellung von Wohnraum als soziale Daseinsvorsorge nimmt daher seit Jahren in der politischen Diskussion und in der Realität unserer Bürgerinnen und Bürger einen breiten Raum ein. Ziel muss sein, Bestand zu stabilisieren und zusätzlichen Bedarf durch Neubau zu decken.

Umbaukultur stärken, Bestandsnutzung verbessern

Seit 75 Jahren verantwortet die BMK die aktive Gestaltung der Wohnungs- und Baupolitik und setzt dabei insbesondere den bauordnungsrechtlichen und wohnungsförderpolitischen Rahmen – im jeweiligen Spiegel der Zeit.

Angesichts einer deutlichen Zunahme unserer Bevölkerung in den vergangenen Jahren und damit der Bedeutung des Wohnungsneubaus für eine auskömmliche Versorgung mit Wohnraum, rückt zugleich der gebaute Bestand mit all seinen Möglichkeiten mehr und mehr in den Blickpunkt.

Dies umso mehr, als das es in den nächsten Jahren und Jahrzehnten darauf ankommen wird, die Treibhausgas-Emissionen im Gebäudebetrieb nachhaltig zu senken.

Die BMK beschließt:

1. Der Bestand – die „Goldene“ Energie:

Das gegenwärtige Paradigma der Gebäudeenergiepolitik setzt den im Bestand bereits gebundenen ökologischen Fußabdruck, einschließlich des dort gebundenen Kohlendioxids, nicht in angemessener Weise in Wert, um die typischen Kostenrisiken eines Sanierens, Ertüchtigens und Erweiterns im Bestand gegenüber dem Neubau hinreichend auszugleichen.

Die Bauministerkonferenz bittet daher die Bundesregierung zu prüfen, wie dieser ökologische Bonus des Bestands in geeigneter Weise wirtschaftlich so wirksam werden kann, dass zugleich ein Anreiz für

seine Pflege, Erhaltung und Weiterentwicklung gegeben wird. Dies darf aber keine negativen Auswirkungen auf den Neubau haben.

Die Wirtschaftlichkeit des Bauens, im Bestand und im Neubau, darf durch kostentreibende Faktoren nicht weiter in Mitleidenschaft gezogen werden.

2. Den Bestand richtig bewerten

Zukünftig wird es darauf ankommen, den CO₂-Verbrauch bei der Herstellung von Gebäuden und über ihren Lebenszyklus in den Fokus zu nehmen. Darüber hinaus soll die Fähigkeit gestärkt werden, aus Baustoffen der Vergangenheit Wertstoffe für die Gegenwart und die Zukunft zu machen.

Die Bauministerkonferenz bittet daher die Bundesregierung, ein einfaches anwenderfreundliches Bilanzierungssystem für THG-Emissionen zu schaffen, sodass zukünftig neben der Energie für den Betrieb auch die mit der Herstellung der Baustoffe verbundenen THG-Emissionen berücksichtigt werden können.

Die Energie für den Betrieb soll sich nicht, wie bisher am prognostizierten Energiebedarf, sondern am tatsächlichen Energieverbrauch orientieren.

3. Wirkungsvolle Strategien für den Umgang mit dem Bestand

Zentral für die Zukunftssicherheit des Gebäudebestandes ist die Transformation zur Klimaneutralität.

Die Machbarkeitsstudie zur Erreichung der Klimaschutzziele im Wohngebäudebereich der Stadt Hamburg zeigt, dass die größten THG-Reduktionspotenziale in einer schnellen Umstellung auf erneuerbare Energien liegen.

Damit kommt für eine CO₂-Emissionsreduzierung der Umstellung der Wärme- und Brauchwassererzeugung auf Erneuerbare Energie eine wesentlichere Bedeutung zu als der für die Energieeffizienz bedeutsamen Sanierung der Gebäudehülle.

Für die Sanierung des Gebäudebestands in den Städten bedarf es besonderer Strategien, die auf Quartiere zugeschnitten sind.

Erforderlich ist dafür eine vollständige Bilanzierbarkeit der Maßnahmen in einem Quartier unter Einbeziehung der Erzeugung erneuerbarer Energien.

Auch dafür bedarf es einer zielorientierten, auf die CO₂-Einsparung ausgerichteten Steuerung. Hierbei wird die Wärmeplanung die Voraussetzung bieten, den Transformationsprozess sinnvoll zu gestalten und die Maßnahmen gezielt einzusetzen.

Es muss möglich sein, die Nachweisführung auf die Erreichung der Klimaneutralität anstelle des Einzelgebäudenachweises auszurichten.

Die Bauministerkonferenz bittet die Bundesregierung, diese Erkenntnisse bei zukünftiger Standardsetzung zu berücksichtigen und auch bei der Diskussion um Sanierungsverpflichtungen und die bessere Berücksichtigung von Quartieren, wie sie im Rahmen des Trilogs zur EPBD auf EU-Ebene geführt werden, einzubringen.

4. Bauen im Bestand bauplanungsrechtlich und bauordnungsrechtlich leichter machen

Bestandserhalt und -weiterentwicklung sollen (bauplanungs-)rechtlich unterstützt werden.

Auch die Fortentwicklung des Bauplanungsrechts in Verbindung mit fachrechtlichen Maßgaben kann einen Beitrag dazu leisten, dass Bestandserhalt sowie die Weiterentwicklung von Gebäuden bzw. Bestandsgebieten und das Bauen in diesen Gebieten erleichtert werden.

Die Bauministerkonferenz erinnert in diesem Zusammenhang an ihre vormaligen Beschlüsse, Forderungen und Anregungen gegenüber der Bundesregierung:

- Die Ausweitung und Entfristung der Anwendungsmöglichkeit des 2021 befristet und auf bestimmte Gemeinden beschränkt eingeführten § 31 Absatz 3 BauGB, wonach mit der Zustimmung der Gemeinde leichter vom Bebauungsplan befreit werden kann.
- Die Vermeidung (Konfliktbewältigung) schädlicher Umwelteinwirkungen sollte in Zukunft sowohl durch differenzierte Abstände zwischen unverträglichen Nutzungen als auch durch technische Maßnahmen rechtssicher ermöglicht werden. Hierzu sollten überarbeitete Vorgaben des Bundes in der TA Luft und Lärm mehr Möglichkeiten eröffnen und einer Experimentierklausel höhere Wirksamkeit verschaffen.
- Umbau, Umnutzung, mehr Flexibilität und die Möglichkeit einer höheren Dichte könnten Leitbilder der Fortentwicklung des Bauplanungsrechts und der es stark beeinflussenden anderen fachrechtlichen Maßgaben sein.

Mit diesen Ansätzen im Bauplanungsrecht können das bereits Gebaute besser weiterentwickelt und damit unsere Städte resilienter für Veränderung werden.

Umbauen und Weiterbauen im Bestand sollte bauordnungsrechtlich möglichst leichtfallen.

Nach gegenwärtiger Rechtslage sind Veränderungen des Bestands stets an den aktuellen rechtlichen Vorgaben zu messen. Häufig scheitern gewünschte Wohnprojekte wegen des unverhältnismäßig hohen Aufwands daran.

Ziel sollte es daher sein, die Belange des Bauordnungsrechts und weiterer Rechtsbereiche der baulichen Sicherheit mit den Interessen am Um- und Ausbau des Bestands in Einklang zu bringen.

Die Bauministerkonferenz wird hierfür in ihrer diesjährigen Sitzung die Musterbauordnung ändern.

So sollen Abweichungen von bauordnungsrechtlichen Anforderungen etwa auch dann zugelassen werden, wenn es sich um Vorhaben der Weiternutzung bestehender Gebäude handelt. Hierzu leistet der von der BMK beschlossene neue § 48 Abs.5 MBO bereits einen wesentlichen Beitrag.

Die Bundesregierung wird von der Bauministerkonferenz aufgefordert, ebenfalls für die von ihr zu verantwortenden fachrechtlichen Regelungsbereiche und dies auch unter Berücksichtigung der zivilrechtlichen Umsetzbarkeit entsprechende Schritte zu prüfen und umzusetzen.

5. Den Bestand durch Städtebauförderung in die Zukunft führen

Gerade die Städtebauförderung als bewährtes, wirkungsvolles lernendes Programm setzt mit der Sanierung des Bestandes, der Aufwertung von Stadt- und Ortskernen, der Aktivierung von untergenutzten Flächen für Wohnen und Gewerbe und der nachdrücklichen Unterstützung von Maßnahmen zur Klimaanpassung auf kommunaler Ebene an den Kernthemen unserer Zeit an.

Diese Themen benötigen in der Umsetzung langen Atem.

Daher fordert die Bauministerkonferenz den Bund auf, die Mittel auf hohem Niveau zu verstetigen und jegliche Zweifel an einer dauerhaft verlässlichen Mittelausstattung zu beseitigen.

Sonderprogramme sollten seitens der Bundesregierung nur insoweit aufgelegt werden, als der Bedarf nicht über die Regelprogramme der Städtebauförderung gedeckt werden kann.

6. Wohneigentum schützen und Verantwortung ermöglichen

Der weitaus überwiegende Anteil der Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer kümmert sich um ihre oder seine Immobilie, erhält diese und setzt sich mit Investitionen in die Zukunftsgerechtigkeit ihrer Immobilien auseinander. Ihrer Verantwortung können sie nur gerecht werden, wenn auch ihre Eigentumsrechte respektiert werden und die Rahmenbedingungen dafür stimmen, dass sie sich zukunftsorientiert um das ihnen anvertraute Eigentum kümmern.

Dafür ist eine wesentliche Grundbedingung, die Wirtschaftlichkeit dieser Gebäude zu sichern. Die hierfür maßgeblichen Rechtsnormen müssen daraufhin permanent kritisch geprüft werden.

Die BMK bittet die Bundesregierung, daher weitergehende steuerliche Anreize, insbesondere auch für Bestandsmaßnahmen, zu entwickeln.

Dabei sollten alle Arten von Wohnungseigentümern, auch selbstnutzende Haushalte, in die steuerliche Förderung einbezogen und für Bestandhalter entsprechende Investitionshilfen entwickelt werden. Auch eine befristete Senkung der Mehrwertsteuersätze für Bauleistungen ist – wie im Bündnis für bezahlbares Wohnen verabredet – zu prüfen.

Die BMK fordert die Bundesregierung auf, durch einen europapolitischen Vorstoß die beihilferechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen.

7. Baukultur und Bau(umbau)kultur stärken

Baukultur betrifft alle Menschen und lädt dazu ein, sich in die eigene Stadtentwicklung einzubringen. Denn: Unsere Städte und Gemeinden werden nie fertig sein.

Umgang mit dem Bestand heißt deshalb auch: Umgang mit unserer Baukultur.

Das Bauen soll künftig verstärkt auch ein „qualitätsvolles Umbauen“ – und zwar in der Breite und für Jedermann – bedeuten.

Der Bestandserhalt muss verlässlicher planbar und wirtschaftlich umsetzbar sein.

Um dieses Verständnis zu fördern und Bauwillige zum Bestandserhalt zu ermutigen, wird sich die BMK gemeinsam mit den maßgeblichen Akteuren für mehr Wissen über einfaches und nachhaltiges Umbauen einsetzen und seine Verbreitung fördern.

Gute und praxisnahe Lösungen für den baulichen Alltag sollen dabei im Mittelpunkt stehen.

Die BMK regt an, dass auch die Stiftung Baukultur des Bundes hierin künftig weitere Schwerpunkte ausbildet und die Bundesstiftung Bauakademie praxisorientiert konkrete Maßnahmenstrategien im Hinblick auf Realisierungschancen erstellt.