



Gebäudeabriss vermeiden und Bauen im Bestand fördern

Gemeinsames Forderungspapier von A4F und DUH

Die Klimaziele können nur erreicht werden, wenn alle Einsparpotenziale des Bausektors ausgeschöpft werden. Nicht zuletzt der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24.03.2021¹ und das Zweijahresgutachten des Expertenrates für Klimafragen² haben gezeigt, dass die bisherigen Maßnahmen in Deutschland nicht ausreichend sind, um die im Pariser Klimaabkommen vereinbarte 1,5°-Grenze einzuhalten. Nachdem bisher vorrangig der Wärmeenergiebedarf der Nutzungsphase von Gebäuden über die letzten Jahrzehnte betrachtet wurde, ist es jetzt an der Zeit, den gesamten Lebenszyklus in den Blick zu nehmen.

Der Gebäudebestand umfasst mit ca. 21,4 Mio. Gebäuden einen hohen Anteil an gebundener grauer Energie und Emissionen sowie verbauten Ressourcen. Mit Blick auf das verbleibende CO₂-Budget und den Ressourcenverbrauch ist die Sanierung und Modernisierung des Gebäudebestands gegenüber dem Neubau zu priorisieren. Abriss und Ersatzneubau dürfen nur die Ultima Ratio sein, da durch jeden Neubau, neben vielen weiteren negativen Auswirkungen, graue Energie und Emissionen entstehen. Über einen Lebenszyklus von 50 Jahren entsteht etwa die Hälfte der gesamten Gebäude-Emissionen bereits beim Bau.³ Das aktuelle Regelwerk und das Fördersystem setzen jedoch Fehlanreize für den Abriss bestehender Bausubstanz, da die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus außen vor bleibt. Das führt auch dazu, dass in der Praxis vorhandene Potentiale für ein Umbauen und Weiternutzen nicht ausgeschöpft werden. **Es braucht deshalb einen Paradigmenwechsel mit Fokus auf das Bauen im Bestand. Sanierungen, Umbauten, Umnutzungen und bauliche Erweiterungen wie An- und Aufstockungen sollen gegenüber Neubauten privilegiert werden**, sodass diese attraktiver werden. Auf diese Weise können graue Energie und Emissionen, Rohstoffe, Fläche und Abfälle eingespart sowie baukulturelle Werte erhalten bleiben.

Die wichtigsten Ansätze:

1. Abriss als Ausnahme: Einführung einer Abrissgenehmigung

Die vollständige Beseitigung von baulichen Anlagen bedarf in der Regel keiner Genehmigung. Sie ist in den Bundesländern in den meisten Fällen lediglich anzeigepflichtig. Laut Statistik werden jährlich rund 14.000 Gebäude abgerissen.⁴ Nach den Erfahrungen der letzten Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ 2011) erfasst die offizielle Statistik jedoch vermutlich nur einen Teil der

¹ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. März 2021

<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/bvg21-031.html>

²Expertenrates für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2022, https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf

³ H. König, Lebenszyklusanalyse von Wohngebäuden, Studie für das Bayerische Landesamt für Umwelt, 2017 <https://www.lbbbayern.de/fileadmin/quicklinks/Quick-Link-Nr-98300000- LfU-Inhalt-Lebenszyklusanalyse.pdf>

⁴ Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Bautätigkeit und Wohnungen. Fachserie 5 Reihe 1, Wiesbaden 2021.

tatsächlichen Abrisse.⁵ Diese geschehen in der Regel ohne vorheriger Prüfung, ob das Gebäude in seiner Gesamtheit oder zumindest einzelne seiner Bauteile weitergenutzt werden können. Vor jedem Abriss von Gebäuden sollten daher der Erhalt und die Sanierungsfähigkeit geprüft werden, um die enthaltene graue Energie nicht zu verlieren und den mit Neubauten verbundenen Herstellungs- und Materialaufwand zu reduzieren. **Abrisse müssen auf der Grundlage einer Ökobilanzierung genehmigungspflichtig werden.** Erst wenn die Ökobilanzierung aufzeigt, dass unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus Abriss und Neubau ökologischer sind als ein Umbau bzw. eine Sanierung, ist ein Abriss zu bewilligen. Ausnahmetatbestände sollten für Härtefälle vorgesehen werden, die zum Beispiel aufgrund struktureller Mängel nicht sanierbar sind. Eine Bewilligungspflicht für Abriss stellt sicher, dass jeder Abriss eine sorgfältige Prüfung durch Bauherr:innen und Behörden vorangeht. Gleichzeitig werden die Potenziale des Bestands sichtbar gemacht und langfristig ein Bewusstseins- und Wertewandel gefördert. Die Abrissgenehmigung muss in der Musterbauordnung (MBO § 80, 61) und in den Landesbauordnungen verankert werden.

2. Umbau und Umnutzung vom Bestand muss erleichtert werden

In der Umnutzung von Büro und Verwaltungsgebäuden liegt ein Flächenpotential für bis zu 1,86 Millionen Wohnungen⁶, bei Aufstockungen noch einmal bis zu 2,35 Millionen Wohnungen⁷. Diese Flächen sind vorrangig zu nutzen, um Emissionen und Ressourcenverbrauch durch Neubau zu vermeiden und gleichzeitig sparsam mit der Fläche umzugehen.

Da bei Bestandsgebäuden verschiedene Zwänge das Weiterbauen bestimmen, die es im Neubau nicht gibt, benötigt man auch Regularien, die dies berücksichtigen. Die Musterbauordnung und die Landesbauordnungen sind in erster Linie für den Neubau gemacht und erschweren deutlich den Erhalt und die Weiterentwicklung des Bestands. **Das Bauen im Bestand (insbesondere Umnutzen, Umbauen, Aufstocken) muss durch vereinfachte Genehmigungen gefördert werden,** zum Beispiel durch Entfall des Stellplatznachweises oder Flexibilisierung der Abstandsflächen.⁸ Zudem soll der Genehmigungsprozess beschleunigt werden, indem Standardlösungen, zum Beispiel in Bezug auf Schallschutz und Brandschutz, erlaubt werden. Diese Standardlösungen können einem Anforderungskatalog entsprechen, der eine praxistaugliche Lösung vorschlägt. Ohne die Sicherheit der Nutzer:innen und Bewohner:innen zu gefährden, braucht es eine Flexibilisierung, bzw. gut durchdachte praxisnahe Anforderungen, die sich in Bestandsgebäuden realisieren lassen.

3. Die öffentliche Hand muss als Vorbild vorangehen: Bundes- und Landesbauten als Treiber des Umdenkens

Verpflichtende Entscheidungskaskade für öffentliche Gebäude: Die Etablierung einer verbindlichen bundesweiten Entscheidungskaskade zur Priorisierung des Bestandserhalts (gemäß Vorschlag des Deutschen Städtetags⁹) stellt sicher, dass Bund, Länder und Kommunen bei allen öffentlichen Gebäuden ihre Vorbildfunktion wahrnehmen und das Bauen im Bestand priorisieren. Nur sofern der festgestellte Bedarf durch Bestandserhalt- und Modernisierung (erste Stufe)

⁵ Zur Statistik der Bauabgänge:

<https://www.wohnungsmarktbeobachtung.de/wissensdatenbank/indikatoren/datengrundlagen/bautaetigkeitsstatistik/statistik-der-bauabgaenge> (01.11.2022)

⁶ D. Walberg, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (Hrsg.): Wohnungsbau. Die Zukunft des Bestandes, Kiel 2022

⁷ K. Tichelmann, Deutschlandstudie 2019, Wohnraumpotenziale von „Nichtwohngebäuden“, 2019

⁸ Weiteres vgl. Vorschlag „Umbauordnung“, Architects for Future Deutschland e.V., 2021, <https://www.architects4future.de/news/a4f-umbauordnung>

⁹ Deutscher Städtetag, Nachhaltiges und suffizientes Bauen in den Städten, 2021, <https://www.staedtetag.de/publikationen/weitere-publikationen/2021/handreichung-nachhaltiges-und-suffizientes-bauen>

nachgewiesenermaßen nicht erfüllt werden kann, dürfte es in einer zweiten Stufe um eine Bestandserweiterung gehen. Ersatzneubau (dritte Stufe) sollte nur als Ultima Ratio in Betracht kommen, wenn die Bestandserweiterung den Anforderungen nicht genügen sollte. Ein entsprechendes Bewertungssystem mit messbaren Parametern soll entwickelt werden und als Grundlage für diese Entscheidungen dienen. Um eine bundesweit einheitliche Entscheidungskaskade in der öffentlichen Baupraxis zu etablieren, sollte die Regelung im Bundesklimaschutzgesetz und in den jeweiligen Landes-Klimaschutzgesetzen verankert werden.¹⁰

Kostenwahrheit durch Abrissgutachten: Derzeit werden Sanierungen öffentlicher Gebäude meist als unrentabel angesehen, wenn sie 80% der Kosten für einen Neubau überschreiten. Außerdem bleiben bei den Wirtschaftlichkeitsberechnungen volkswirtschaftliche Folgekosten des ausbleibenden Klimaschutzes komplett außen vor. Es ist dringend notwendig, dass die gesamten Klima- und Umweltfolgekosten für Erstellung der Baumaterialien, Transport, Errichtung, Abbruch, Wartung, Entsorgung entlang des Lebenszyklus von Gebäuden über einen Mindestzeitraum von 50 Jahren eingepreist werden. Bei öffentlichen oder staatlich geförderten Bauvorhaben müssen daher die volkswirtschaftlichen Folgekosten zur Entscheidungsfindung bereits in die Kostenschätzung mit eingerechnet werden. Beim Vergleich zwischen Bestandssanierung und Ersatzneubau sind beim Bestand nur die geplanten Modernisierungs- bzw. Umbau- und Erweiterungsmaßnahmen anzurechnen, Sowie-Kosten für Instandhaltung sind im Kostenvergleich zu berücksichtigen und abzuziehen.

Revidierung des „Energieeffizienzerlasses“ des Bundes: In den „Energieeffizienzfestlegungen für klimaneutrale Neu-/ Erweiterungsbauten und Gebäudesanierungen“ werden Anforderungen für die Energieeffizienz für Bundesbauten festgelegt. Darin wird die Vorbildfunktion von Bundesgebäuden hervorgehoben. Es wird allerdings ausschließlich die Energie der Nutzungsphase berücksichtigt, jedoch die graue Energie und auch der Verbrauch von Rohstoffen sowie die Erzeugung von Abfällen bleiben unberücksichtigt. Das kann in der Praxis dazu führen, dass alte Bundesbauten abgerissen und durch Neubauten mit höherer Energieeffizienz ersetzt werden. Die Menge der dabei entstandenen neuen grauen Emissionen ist enorm und kann kaum wieder im Betrieb eingespart werden. Dieser Energieeffizienzerlass muss dringend nachgebessert werden, sodass die Folgen für Klima und Umwelt über den gesamten Lebenszyklus der Gebäude betrachtet werden.

4. Mehr finanzielle Anreize für Bestandserhalt und klimazielkonforme Bestandssanierung schaffen

In der Vergangenheit sind in großem Stil Fördergelder im Neubau „verschwendet“ worden.¹¹ Die Förderkulisse vom Bund muss nun vorrangig nun auf qualitätsvollen Bestandserhalt angelegt sein und die Mittel vorrangig für energetische Gebäudesanierung zur Verfügung stehen. Um die notwendige Vervierfachung der Sanierungsrate zu erreichen, ist eine deutliche Anhebung der Fördermittel im Gebäudebereich auf bis zu 25 Mrd. € pro Jahr notwendig. Dabei darf die öffentliche Förderung ausschließlich für klimazielkonforme Standards (EH-40 im Neubau und EH-55 im Bestand) erfolgen. Nur mit einer verbesserten Zuschussförderung für Komplettisanierungen kann die Sozialverträglichkeit der notwendigen Maßnahmen gesichert werden. Dabei gilt es, vor

¹⁰ IKEM, Rechtliche Prüfung von Maßnahmen im Bereich Gebäude und Kreislaufwirtschaft. Juristische Kurzstudie im Auftrag des WWF Deutschland, 2022, <https://www.ikem.de/publikation/wwf-studie-kreislaufwirtschaft/>

¹¹ DUH Fördermittelcheck, 2022

https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energieeffizienz/Gebaeude/DUH_F%C3%BCrdermittelcheck_final.pdf

allem die energetisch besonders schlechten Gebäude zu priorisieren und die Förderprogramme zielgruppengerecht auszurichten. Um eine sozialverträgliche Sanierungsoffensive auf den Weg zu bringen, sollte die Bundesregierung bis 2025 mindestens eine Million kostenfreie, individuelle Sanierungsfahrpläne bereitstellen.

5. Den gesamten Lebenszyklus von Gebäuden in Blick nehmen: Graue Energie und Emissionen im GEG bewerten und in BEG stärker berücksichtigen

Um einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen, ist es notwendig, die gesamten THG-Emissionen von Gebäuden zu messen und zu begrenzen. Eine verpflichtende normkonforme Ökobilanzierung für Neubauten muss in der anstehenden Revision des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) eingeführt werden. Hier sind Ziel- und Grenzwerte sowie Absenkpfade mit Blick auf die Ziele der Klimaneutralität und Ressourcenschonung festzulegen. Baugenehmigungen sollten möglichst nur dann erteilt werden, wenn erstens eine Ökobilanzierung durchgeführt wurde und zweitens die THG-Bilanz auf Basis einer Lebenszeitanalyse einen bestimmten Grenzwert nicht überschreitet. Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) muss ebenso entsprechend weiterentwickelt werden und das klimaneutrale und ressourcenschonende Bauen anreizen.

6. Verpflichtende Bauteilsichtung einführen

Die aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen stellen nicht sicher, dass nach Ablauf der Nutzungsdauer von Gebäuden die wertvollen Bauteile und Baustoffen wieder dem stofflichen Kreislauf zugeführt werden. Wenn das Gebäude nicht sanierungsfähig und ein Abriss unabdingbar ist, sollten die Bauteile und -stoffe von einer Sachverständigen geprüft werden („Pre-Demolition-Audit“). Diese Praxis wurde bereits im Land Berlin eingeführt. Eine in der Planungsphase stattfindende Bauteilsichtung vor dem Rückbau ermöglicht eine Zuschreibung von Bauteilen und Baustoffen dem sinnvollsten Nutzungsweg (Wiederverwendung, hochwertiges Recycling, stoffliche Verwertung) oder, wenn nicht anderes möglich, der Verbrennung oder Deponierung. Durch diese Zuschreibungen kann ein selektiver Rückbau effektiv geplant und damit Wertstoffe dem Kreislauf bestmöglich zugeführt werden. So können die massiven Abfallmengen (ca. 55% des deutschen Abfallaufkommens) reduziert werden.¹² Die Nutzung von Sekundärbaustoffen und -Bauteilen sollte möglichst regional stattfinden und wird somit unter anderem zu einer kommunalen Aufgabe. Die Bereitstellung von Lagerflächen von Sekundärbauteilen, Aufbereitungsanlagen auf Baustellen und regionaler Recyclinginfrastruktur ist zu fördern. Die verpflichtende Bauteilsichtung muss in der Musterbauordnung und in den Landesbauordnungen verankert werden.

¹² Statistisches Bundesamt, Abfallbilanz, Wiesbaden, 2022