

## Orientierungspapier

Dialog Nachhaltige Stadt 24.04.2023 zur Bauwende

Ergebnisse der vorgelagerten Kurzabfrage | aktualisierte Fassung von April 2024

In Vorbereitung des Dialogs Nachhaltige Stadt am 22.02.2023 (Nachholtermin 24.04.2024) hat der RNE eine Kurzabfrage bei den teilnehmenden Oberbürgermeister\*innen zum Thema „Nachhaltiges Bauen und Wohnen“ durchgeführt. Die Fragen bezogen sich auf die Herausforderungen für die Bauwende aus kommunaler Sicht, die Notwendigkeit von sozialen, technologischen sowie institutionellen Innovationen sowie kommunale Bedarfe an Unterstützung durch den Bund.

Die Ergebnisse zeichnen ein **klares Zielbild der Bauwende für und in den Kommunen**. Sie sind mehr denn je als **Gestalterinnen der Transformation** gefragt. Vor Ort müssen die entscheidenden Weichen zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele innerhalb der Planetaren Grenzen gestellt werden. Dafür benötigen die Kommunen entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen und mehr Unterstützung vom Bund. Denn die Herausforderungen sind groß: Neu zu schaffender **Wohnraum muss finanzierbar und sozial verträglich** sein. Die Integration sozialer Nutzungen, generationengerechtes und gemeinwohlorientiertes Bauen und Wohnen, sowie die langfristige **Sicherung bezahlbarer Mieten** sind dabei ein vorrangiges Ziel. Gleichzeitig steht die **Klimaneutralität** im Fokus, die primär durch eine neue **Umbaukultur** und die Weiterentwicklung des Gebäudebestands erreicht werden muss. Wenn doch neu gebaut werden muss, müssen alle Weichen auf zirkuläres und klimapositives Bauen gestellt werden.

### Hürden zur kommunalen Nachhaltigkeitswende im Bausektor

Als kritische Entwicklung und gesellschaftlichen Sprengstoff benennen die Oberbürgermeister\*innen die „**Gentrifizierung und Verdrängung wirtschaftlich schwächerer Gruppen**“. Die Wohnungsfrage wird in vielen Städten zur sozialen Sortiermaschine“. „Für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die soziale Struktur unserer Städte stellt das eine ernste Herausforderung dar.“ Dazu kommt der **Zielkonflikt zwischen der Notwendigkeit, schnell mehr Wohnraum zu schaffen und gleichzeitig klimaneutral und ressourcensparend zu bauen**. Schließlich sei der Gebäudesektor für 40% der weltweiten Treibhausgasemissionen verantwortlich. „Auf dieser Grundlage ist es unrealistisch, die Wohnungsthematik und die damit verbundenen sozialen Fragen primär durch Wohnungsneubau zu lösen.“ Eine Konzentration allein auf technische Neuerungen wird dabei nicht zum Erfolg führen. Es muss der **Fokus auf Mobilisierung, Bessernutzung und Modernisierung des Bestands** liegen.

Doch den Kommunen begegnen eine Vielzahl an Hürden. Eine der größten Einschränkung erfahren die Kommunen in ihren **rechtlichen Möglichkeiten**, wie Bauauflagen und bürokratischen Prozessen. Eine neue Definition von Wirtschaftlichkeit im Bau, die die Gesamtlebenszykluskosten betrachtet und das Umbauen anstatt Neubau in den Fokus stellt – kurz, die **Wertschöpfungskette Bau neu zu denken** – ist notwendig. Zugleich besteht schon heute in den meisten Kommunen ein hoher **Sanierungsstau**. „Für die Erweiterungen der Leistungsfelder der bauenden Bereiche und für die Einführung von zusätzlichen – absolut sinnvollen und notwendigen – Aspekten der Nachhaltigkeit sind zusätzliche Personalressourcen und finanzielle Mittel notwendig“, sowohl für den Bau als auch für das Projektmanagement. Es fehlen Erfahrung und Routine sowie fehlendes Wissen in der Anwendung innovativer Technologien sowohl bei Planern als auch Ausführenden. Dabei soll Nachhaltiges Bauen einfacher, „Umweltschäden und Schadschöpfung nicht sozialisiert“ werden.

## Umdenken in Kommunen findet schon statt

Innerhalb der Kommunen besteht großes **Bewusstsein für die Notwendigkeit von Ressourcen- und Klimaschutz sowie für die Bedeutung von Suffizienz-Ansätzen**. Dass die Pro-Kopf-Wohnfläche sinken und nicht steigen muss, ist den Beteiligten des Dialoges klar. Dazu gibt es Überlegungen zum „virtuellen“ Wohnungsumbau: Wohnungen „richtig“ zu belegen und Wohnsituationen einfacher den wechselnden Lebenssituationen anpassbar zu machen, „um den Neubaubedarf drastisch zu reduzieren und uns einem Volumen anzupassen, das finanzierbar, materiell herstellbar und ökologisch verträglich wäre“.

## Unterstützung vom Bund benötigt

Eine Vielzahl von Ideen, Lösungsvorschlägen und konkreten Bedarfen liegt als Wissenspool bei den Kommunen vor. Insgesamt sollte der Bund dafür Sorge tragen, dass sich die Rahmenbedingungen für die Kommunen, die die Bauwende umzusetzen werden, deutlich verbessern. Um ins Handeln kommen zu können, wird der Bedarf für Unterstützung vor allem für diese Punkte gesehen:

- 1. Neuausrichtung und Ausbau der kommunalen Finanzierung hin zum nachhaltigen Bauen.** In der Finanzierung der Kommunen braucht es mehrere Paradigmenwechsel, wenn die Transformation vor Ort gelingen soll. Statt komplexer und aufwändig zu administrierender Förderprogramme, spricht sich der Dialog für kommunale Budgets zur Bauwende aus, die in Eigenverantwortung gemäß bestimmter Standards ausgegeben werden können. In der bestehenden Förderlogik wären zwischen Bund und Ländern abgestimmte Förderprogramme nötig, die schnell und unbürokratisch Anreize für den nachhaltigen Stadtumbau schaffen und sich auf die Förderung von sozial und ökologisch nachhaltigen Projekten fokussieren. Nur Projekte mit hohen Nachhaltigkeitsstandards mit Fokus auf Bestandsumbau/-nutzung, Innenentwicklung und Nachverdichtung sollten förderfähig werden. Lebenszykluskosten und der Bedarf an „grauer Energie“ sollten bei Finanzierungen berücksichtigt werden. Diese Berechnungen sollten unbürokratisch erfolgen, um dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung (vgl. Empfehlung 3) nicht im Wege zu stehen. Des Weiteren muss die Förderung mit den Anforderungen an den sozialen Wohnungsbau (vgl. Empfehlung 6), wie etwa deutlich angepassten Förderhöhen, Hand in Hand gehen. Insgesamt benötigen die Kommunen mehr Stabilität und Langfristigkeit in den Finanzmitteln, um Planungssicherheit zu schaffen. Eine Einbindung der Kommunen in der Entwicklung der Finanzierungslandschaft/ Fördermittelprogramme innerhalb der Klima- und Nachhaltigkeitsstrategien des Bundes ist gewünscht.
- 2. Zirkuläres Bauen ermöglichen.** Insbesondere für eine Kreislaufwirtschaft im Bausektor bedarf es weitergehender Forschung und Innovationen zu alternativen Baustoffen und neuen Konstruktionsmöglichkeiten (z.B. Bauen mit Holz in Steck- und Schraubbefestigungen). Gleichzeitig braucht es gesetzliche Voraussetzungen für die Zertifizierung von Bauteilen bzw. Baumaterialien, Sicherheitsanforderungen und Fragen der Gewährleistung, wenn diese wiedereingebaut werden. Der Einsatz von Sekundärrohstoffen wie Recycling-Beton sollte erleichtert werden. Aus logistischer Sicht werden zum einen zusätzliche Flächen für die Lagerung, Sortierung und Weiterbearbeitung von Baumaterialien und Materialbörsen benötigt, die die meisten Kommunen meistens aktuell nicht zur Verfügung haben. Nur so kann die Rohstoffrückgewinnung und -mehrfachnutzung ermöglicht werden. Zum anderen braucht es stabile Lieferketten, regionale Wertschöpfungsketten (z.B. für Holz) müssen aufgebaut und gefördert werden. Als letzter Schritt muss klar werden, wie Bauunternehmen und Kommunen einfach und transparent Zugriff auf alternative Baustoffe bekommen, z.B. durch Materialkataster und gemeinsame Datenbanken.

3. **Entbürokratisierung und Optimierung von Planungsverfahren.** Vereinfachte Antragsverfahren, kürzere Genehmigungszeiten, digitales Antragswesen (Nutzung von offenen Standards und Interoperabilität von Softwarelösungen) und die Möglichkeit, bei zu langen Wartezeiten mit den baulichen Maßnahmen beginnen zu können, ohne dass dies förderschädlich ist (Genehmigungsfiktion), sind Grundvoraussetzungen der nachhaltigen Bauwende. Anforderungen an modulares und ressourcenschonendes Bauen sollen bei Genehmigungen integriert und priorisiert bearbeitet werden.  
Bauen ist in Deutschland geprägt von einem z.T. überhöhten Sicherheitsdenken. Statt spezifischer bautechnischer Anforderungen etwa im Brand-, Lärm-, oder Schallschutz (Normen) müssen die Schutzziele selbst wieder in den Vordergrund gestellt werden. Kostensteigerungen und Verzögerungen sind oft auf überkomplexe Detailregelungen zurückzuführen. Zusätzlich braucht es Experimentierklauseln und kommunale Abweichungskompetenzen in bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Regelwerken, um innovative Ansätze ausprobieren zu können. Ohne institutionelle Innovationen „sind die traditionellen Verwaltungsstrukturen und einengenden Richtlinien und Gesetze für Verwaltungshandeln zu unflexibel, um die Mega-Herausforderungen zu meistern.“
4. **Gesetzliche Rahmenbedingungen und Standards schaffen.** Mit Hilfe einer Muster-Umbauordnung und einem Leitfaden für Kommunen, wie sie die Bauwende lokal in kurzer Zeit realisieren können, können Standards für eine neue Umbaukultur geschaffen werden. Auch wird eine Novelle des Baugesetzbuches (BauGB) gefordert, die eine soziale Bodenpolitik und das gemeinwohlorientierte Planen forciert, sowie eine Überarbeitung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) und TA-Lärm, die Arbeit neu definiert, um den Anforderungen einer produktiven Stadt gerecht zu werden.
5. **Qualifizierungsoffensive in Lehr-, Wissenschafts-, Ausbildungs- und Planungskontext.** Für nachhaltigen Neubau sowie den Fokus auf den Gebäudebestand bedarf es einer umfassenden Qualifizierungsoffensive. Denn eine immense Herausforderung im Bereich des Nachhaltigen Bauens stellt der Fachkräftemangel sowie der Mangel an Weiterbildungsmöglichkeiten für bereits vorhandenes Personal dar. Dies betrifft alle relevanten Akteure, von den Handwerkskammern und Ausbildungsbetrieben über Hochschulen und Arbeitgeber der Bauwirtschaft hin zu den öffentlichen Bauverwaltungen bei Bund, Ländern und Kommunen. Es braucht neben Preissignalen auch mehr Akzeptanz für nachhaltiges Bauen, damit die Bauwende nicht als bloßes Zulassungshemmnis gesehen wird.
6. **Sozialen Wohnungsbau in den Vordergrund stellen.** Der Bedarf an generationengerechtem, barrierefreiem und bezahlbarem Wohnungsbau ist hoch. Gleichzeitig sind die Standards für leistbare Mieten im sozialen Wohnen viel zu hoch. Hier braucht es erhebliche Förderung. Stattdessen schlagen einige Ober|bürgermeister\*innen andere Abschreibungszeiträume für den sozialen Wohnungsbau vor. Kombiniert mit Anforderungen an modulares und ressourcenschonendes Bauen könnten diese in angespannten Wohnungsmärkten einen echten Investitionsschub auslösen.
7. **Weiterentwicklung der Instrumente der Bodenpolitik.** Die öffentliche Hand sollte an den Gewinnen der Wertsteigerungen durch Schaffung von Baurecht beteiligt werden können, so könnte gleichzeitig Grundstücksspekulationen entgegengewirkt werden. Hierzu braucht es klare rechtliche Möglichkeiten. Außerdem besteht dringender Handlungsbedarf beim kommunalen Vorkaufsrecht. Dies würde den

Kommunen entscheidenden Handlungsspielraum für eine nachhaltige Flächennutzung und Liegenschaftspolitik verschaffen.

8. **Existierenden Wohnraum besser mobilisieren:** Statt alles auf Neubau zu setzen, müssen die schlummernden Potentiale im Bestand besser gehoben werden. Existierender Wohnraum muss besser mobilisiert und suffizienter genutzt werden. Im Wesentlichen sind zwei Entwicklungen für den zunehmenden Wohnflächenbedarf verantwortlich: erstens der Trend zu kleineren Haushalten; zweitens der wachsende Wohnflächenkonsum älterer ein- und zwei-Personen-Haushalte, bedingt durch den Verbleib der Eltern in der großen Familienwohnung nach Auszug der erwachsenen Kinder. Hier braucht es wirksame Strategien auch von Seiten des Bundes, z.B. bei der Unterstützung von Wohnungstauschbörsen, Umzugshilfen, Wohnen für Hilfe oder Mobilisierungskampagnen zum Thema Wohnsuffizienz.

Das Bewusstsein für ihre eigene wichtige Rolle und die Notwendigkeit, jetzt aktiv zu werden, ist in den Kommunen vorhanden. Sie wollen gemeinsam mit Bund und Ländern zügig Strategien erarbeiten, wie der Wohnungsbestand viel stärker als bisher zu den Problemlösungen beitragen und die große Herausforderung einer nachhaltigen Bauwende gemeistert werden kann.