

Beirat für Baukultur Beschluss Nr. 1/2024

Empfehlungen zu Regularien für den Bestand

gemäß einstimmigem Beschluss des Beirats für Baukultur in der 13. Sitzung der
3. Funktionsperiode am 20. November 2024

Präambel

Aufgabe des Beirats für Baukultur im Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport ist es, die im Beirat vertretenen Dienststellen auf Bundesebene zu beraten, insbesondere auch hinsichtlich Maßnahmen zur Stärkung der Nachhaltigkeit, Verbesserung rechtlicher und fiskalischer Rahmenbedingungen sowie Förderung der Vereinbarkeit des baulichen kulturellen Erbes mit zeitgenössischer Baukultur. Ein gegenwärtig besonders wichtiges politisches Thema, das mit all diesen **Aspekten** zusammenhängt, aber in der Praxis bisher deutlich unterbewertet ist, ist die **Erhaltung des Gebäudebestands**.

Dies gilt hinsichtlich der **ökologischen Nachhaltigkeit**: Bei den bisherigen Anstrengungen, den Gebäudesektor nachhaltiger zu machen, stand die Frage der Betriebsenergie im Mittelpunkt. Dies ist wichtig, aber nicht ausreichend. Mehr als 25% der Treibhausgasemissionen im Lebenszyklus eines Gebäudes sind graue Emissionen, und dieser Anteil steigt laufend durch die zunehmende Energieeffizienz der Gebäude¹. Das Einsparungspotenzial durch Erhalt von bestehenden Gebäuden anstelle von Abriss und Neubau ist somit hoch. Dazu kommt, dass im Bauwesen enorme Mengen an **Materialressourcen** verbraucht werden, die teilweise global knapp werden. Eine Weiterverwendung bereits verbauten Materials ist somit geboten. Und schließlich bedeutet Bestandserhalt **Bodenschutz**, weil dafür kaum neue Flächen verbraucht werden müssen, was für Klimaschutz, Klimawandelanpassung und Schutz der Biodiversität essenziell ist.

Dies gilt auch für die **soziale Nachhaltigkeit**, weil Bestandserhalt es ermöglicht, bestehende soziale Strukturen zu erhalten. Und schließlich gilt das für die **Vereinbarkeit von historischer und zeitgenössischer Baukultur**: Bestandserhaltung bedeutet in Denkmal- und Ensembleschutz möglichst unveränderte Bewahrung des Bestands; sie bedeutet darüberhinausgehend im nicht aus kulturellen Gründen geschützten Bestand aber auch eine notwendige Transformation mit gegenwärtigen Mitteln. Für die praktische Frage des Bestands-

¹ Die Relation war 2022 27% zu 10%. Quelle: United Nations Environment Programme (Hg.): Global Status Report for Buildings and Construction, Nairobi 2024, S. X (doi.org/10.59117/20.500.11822/45095).

erhalts sind jedoch vielfach nicht ökologische, soziale oder kulturelle Aspekte ausschlaggebend, sondern ökonomische. **Dass Bestandserhalt häufig teurer ist als Abriss und Neubau, wird vom rechtlichen und fiskalischen Rahmen** – nicht nur für Bestandsgebäude per se, sondern auch für beispielsweise die Bereiche der Raumordnung und der Förderlandschaft – **mitbestimmt. Deshalb sollten diese angepasst werden, um Bestandserhalt zu erleichtern².**

Aus all diesen Gründen diskutierte der Beirat für Baukultur bei seiner Klausur in Bad Ischl am 10. und 11. Oktober 2023 die **Einrichtung einer Arbeitsgruppe Regularien für den Bestand**, um Empfehlungen auszuarbeiten, wie die notwendige Erleichterung der Bestandserhaltung durch rechtliche, fiskalische und sonstige Maßnahmen erreicht werden kann. Die Formulierung des Arbeitsauftrags und die Formierung der Arbeitsgruppe fand schließlich bei der Sitzung des Beirats am 20. März 2024 an der Technischen Universität Wien statt. Danach arbeitete die Arbeitsgruppe in mehreren Präsenz- und Online-Sitzungen und auf Basis einer Vielzahl von Expert:innengesprächen ein Arbeitspapier sowie Empfehlungen aus. Die Empfehlungen wurden in der Beiratssitzung am 20. November 2024 in der Wirtschaftskammer Wien einstimmig beschlossen. Das entsprechende Arbeitspapier ist aufgrund ausstehender Abstimmungen mit den Beiratsmitgliedern nicht Teil des gegenständlichen Beschlusses.

Der Beirat für Baukultur bezieht sich damit auf die Leitlinien 6 und 7 aus den 2017 vom Ministerrat beschlossenen **Baukulturellen Leitlinien des Bundes³**: „Bauregelwerke an baukulturelle Erfordernisse anpassen, vereinfachen und harmonisieren“ sowie „Baukulturelles Erbe sorgsam pflegen und zeitgenössisch weiterentwickeln“. Wie dort formuliert, ist es aus ökologischen, sozialen und kulturellen Gründen geboten, die Rahmenbedingungen für den Erhalt von Gebäudebestand zu verbessern. Und er stützt sich auf die **ÖROK-Empfehlung Nr. 58 Raum für Baukultur⁴**, die 2023 von der politischen Konferenz der ÖROK beschlossen wurde⁵.

2 Es wird immer Fälle geben, bei denen Bestandserhalt auch bei gewissenhafter Prüfung aller Optionen keine gute Lösung ist; Rückbau, Ersatzneubau und Neubauten werden also – auch wenn der Fokus klar auf Bestandserhalt liegt– weiterhin umsetzbar sein müssen.

3 www.bmkoes.gv.at/dam/jcr:c1641f3d-5f13-44be-b792-d682a8505833/Baukulturelle_Leitlinien_DE.pdf.

4 www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/publikationen/Broschueren/O__ROK-Empfehlung_Nr_58_Raum_fuer_Baukultur_final.pdf.

5 Der vorliegende Beschluss des Beirats für Baukultur zielt insbesondere auf die Empfehlungen A.2 Bestehende öffentliche Mittel für Förderungen der Baukultur und Stärkung der Stadt- und Ortskerne einsetzen; B.5 Ein effektives Kooperations-system von Bund und Ländern einrichten; B.6 Die bestehende Organisationseinheit im für Baukultur zuständigen Ressort als Anlaufstelle für Baukultur und zur Stärkung von Stadt- und Ortskernen konsolidieren; sowie B.7 Leistungsfähige Baukultur-Cluster in allen Bundesländern als Gegenüber für den Bund nach gemeinsamen Standards etablieren bzw. weiterentwickeln.

Empfehlungen für Maßnahmen

1. Empfehlungen, um Bauen im Bestand und Umbauen einfacher und attraktiver zu machen

Auf der Ebene der Politik und Verwaltung braucht es einerseits ein **klares Bekenntnis zum Bauen im Bestand auf allen Ebenen** (Bund, Länder und Gemeinden) und andererseits **Good Governance**, eine Weiterentwicklung der vertikalen und horizontalen Strukturen – wie auch im ÖROK-Umsetzungspakt *Raum für Baukultur* formuliert.

Um die Nutzung des Bestands zu erhöhen, sollte die wertvolle **Ressource Bestand geschützt** werden, d. h. Bestandserhaltung gegenüber Abriss und Ersatzneubau zu erleichtern sowie Regelungen zur Bebauungsdichte an Qualitäten koppeln. Weiters sollten versiegelte Flächen, Bestandsobjekte und Brachen **erfasst und dadurch das Potenzial sichtbar gemacht werden**.

Zudem ist es oft die Komplexität von Verfahren beim Bauen im Bestand, die abschreckt – es gilt, **Verfahren für Bauvorhaben im Bestand als One-Stop-Service** anzubieten, um Planungs- und Kostensicherheit zu erhöhen und Verfahren zu vereinfachen.

Die **Beurteilung von Bauvorhaben** – etwa für die Vergabe von Fördermitteln und die Erteilung von Baugenehmigungen⁶ – sollte auf **Emissions- und Ressourcen-Kostenwahrheit** basieren. Dazu soll eine **umfassende Ökobilanzierung** nach einheitlichen Vorgaben (z. B. auf Basis der Einreichplanung) erfolgen, die die Emissionen über den gesamten Lebenszyklus, die graue Energie eines Abbruchs und den Standort im Hinblick auf dadurch verursachte Zwangsmobilität und Infrastrukturkosten mit einbezieht und so auch die Bestandserhaltung, das Bauen im Ortskern und den Einsatz von Re-Use-Bauteilen bevorteilt. Analog einer Energiekennzahl für den Heizwärmebedarf könnte eine Ökobilanzkennzahl von CO₂-Äquivalenten als Grenzwert dienen.

Schließlich sollten, um Innenentwicklung gegenüber der Erschließung neuer Flächen in den Fokus zu rücken, **Maßnahmen zur Reduktion großflächiger Flächeninanspruchnahmen und Bodenversiegelung** – wie auch in der Bodenstrategie und im Kommunalen Bodenschutzplan des Gemeindebunds angeführt – in die gesetzliche Umsetzung gebracht werden; etwa quantitative oder finanzielle Kompensationen. Und es gilt, **Kostenwahrheit und damit ein Bewusstsein für Infrastrukturkosten** herzustellen, da kurzfristige fiskalische Erträge wie z. B. Kommunalsteuereinnahmen womöglich als Anreiz für Widmungen wirken, obwohl dadurch langfristig Mehrkosten entstehen.

Für die Attraktivierung des Bestandes ist auch der jeweils betroffene **öffentliche Raum** ein wesentlicher Bereich, da die klimatischen und sozialen Wirkungen für die Bewohner:innen in bestehenden Orten und Städten groß sind. Dabei sind die wichtigsten Themen die **Verteilungsgerechtigkeit, Qualitätssicherung und generell Priorisierung der Freiraumverfügbarkeit**.

⁶ In Dänemark ist das der Fall: Gebäude über 1.000 m² beheizter Fläche müssen die Obergrenze von 12 kg CO₂-Äquivalente/m²a einhalten (Bygningsreglementet, Klimapåvirkning § 298).

2. Empfehlungen für finanzielle Anreize

Das Ziel muss es sein, dass die Entwicklung von Bestand finanziell deutlich attraktiver wird. Dazu sind bereits bestehende **Förderungen generell stärker auf die Bestandserhaltung auszurichten** und **klimakontraproduktive Förderungen abzuschaffen**. Weiters ist die **Verpflichtung abzuschaffen, im Zuge eines Umbaus bzw. einer Umnutzung Stellplätze** – als einer der großen Kostentreiber beim Bauen im Bestand – **zu errichten**, da die Entscheidung projektbezogen auf Basis des tatsächlichen Bedarfes getroffen werden soll.

Beispielsweise liegt in der Wohnbauförderung der Schwerpunkt bei Sanierungsförderungen oft auf thermischen Maßnahmen. Für Wohnbau wie für andere Bereiche gilt es jedoch, eine Gesamtbetrachtung auf die durch die Sanierung getätigten Emissionen und graue Energie anzustellen und somit den „**Sweet Spot der Sanierungstiefe**“ zu finden. **Maßnahmen für die Adaptierung eines Bestandsobjektes** sollen im Rahmen der bestehenden finanziellen Möglichkeiten **gegenüber Neubauprojekten priorisiert werden**⁷, um dem Vergleich mit dem Neubauobjekt standhalten zu können.

Wurden in der Vergangenheit der wichtige Niedrigstenergie- und Passivhausstandard über die Wohnbauförderung in die Breite gebracht, so ist es aktuell die **umfassende Sanierung unseres Gebäudebestandes im Sinne von Aktivierung, Umnutzung und Umbau**, der eine besondere Bedeutung zukommt. Um die **Wohnbauförderung wieder zweckzubinden und an solche baukulturellen und ökobilanziellen Kriterien zu knüpfen**, sollte der Bund ein breites Bündnis von gemeinnützigen und gewerblichen Bauträgern und Bausozialpartnern für eine Wohnbauallianz aus Bund, Ländern, Gemeinden und Branchenverbänden analog zum deutschen Bündnis bezahlbarer Wohnraum zur Umsetzung der Ziele leistbarer Wohnbau, Klimaschutz, Klimawandelanpassung, Anpassung an den demografischen Wandel etc. initiieren. Nur so kann der **Spagat zwischen leistbarem Wohnraum und Klimaschutz** gelingen.

Öffentliche Mittel sollen vermehrt in die Bestandserhaltung gelenkt werden. Für die Gemeinden können ein Unterstützungspaket für die Phase 0⁸ mit Beratung und Förderung etwa für die Prüfung von Bedarf und Optionen im Bestand oder kommunale Planungsverbände, die **Infrastrukturbedarfe gemeindeübergreifend betrachten**, helfen.

⁷ Siehe auch Fußnote 2 auf S. 2.

⁸ Die Phase 0 in der Architektur bezeichnet die früheste Phase eines Projektes, bevor die eigentliche Planungsphase beginnt. In dieser Phase der Projektentwicklung werden grundlegende Ideen und Ziele entwickelt und oft strategische Entscheidungen zu z. B. Standort, Bestandsumbau oder Sanierung und Raum- und Funktionsprogramm getroffen.

3. Empfehlungen für rechtliche Anpassungen

Es sollte angestrebt werden, die **Rahmenbedingungen für Sanierungsmaßnahmen im Wohnrecht** zu konkretisieren. Insbesondere für die Durchführung klimaschützender Maßnahmen – wie etwa die Umstellung auf nicht-fossile Heizsysteme in Bestandsbauten – bedarf es **klarer Regelungen sowohl zur Frage der Duldungspflichten als auch zur Frage der Kostentragung**, um dem Vermieter-Mieter-Dilemma zu entkommen.

Investitionen in den Bestand – sowohl bauliche Änderungen als auch Veränderungen in der Nutzung – sind für die Eigentümer:innen sehr häufig mit hohen Kosten bzw. großen rechtlichen Unsicherheiten verbunden. Es braucht eine **Evaluierung der bestehenden Haftungs- und Sicherheitsvorschriften**, um damit bessere Planungs- und Rechtssicherheit für alle Beteiligten bei vertretbaren Kosten zu gewährleisten, etwa dadurch, die Regeln der Technik für Änderungen an Bestandsgebäuden abweichend zu Neubauten zu spezifizieren, oder durch haftungsrechtliche Sonderbestimmungen.

Bauordnungen, OIB-Richtlinien und Normen – europäische und nationale – müssen für das Bauen im Bestand optimiert werden: Die derzeit existierenden Möglichkeiten der „gleichwertigen Abweichung“ sind aufgrund der Beweislast eine Herausforderung. **Statt Einzelregelungen mit empirischen Vorgaben sollten** in Abstimmung mit den Behörden **Schutzziele formuliert werden**; die Umsetzung sollte den fachlich qualifizierten Planer:innen gemeinsam mit den Bauherr:innen überlassen werden. **Re-Use und Kreislauffähigkeit sollen als Standard etabliert werden**, die **Verwendung nicht zertifizierter Produkte** auf Basis eines Sachverständigengutachtens erlaubt werden.

4. Empfehlungen zur Qualitätssicherung

Bauen im Bestand wird einen Großteil der Bautätigkeit einnehmen; deshalb muss Qualität in diesem Weiterbauen sichergestellt werden. Wesentlich dabei sind auch das Potenzial und die Wirksamkeit der bestehenden Instrumente wie Flächenwidmung oder Bebauungspläne. **Die richtigen Instrumente für die Transformation des Bestandes** bei der Orts- und Stadtentwicklung **müssen geschaffen werden**. Ein Gelingensfaktor bei Best-Practice-Projekten ist dabei beispielsweise der Prozess – unter intensiver Einbindung von Expert:innen und allen beteiligten Stakeholdern. Es gilt somit, hochqualitative **Prozesse für Orts- und Stadtentwicklungsfragen zu sichern und in formelle Verfahren zu integrieren** – angepasst an die Größe und Art des Bauvorhabens.

„Transformationsgebiete“ als neue Kategorie könnten – verknüpft mit Prozessen, Qualitäten, Zugang zu Förderprogrammen und privilegierten Möglichkeiten beim Erwerb von Immobilien im öffentlichen Interesse – Anreize für eine innovative Orts- und Stadtkernentwicklung schaffen. Dazu könnte mit der ÖROK ein neuer Umsetzungspakt gestartet werden. Zudem gilt es, **Planungs- und Gestaltungsbeiräte** als situationspezifisch beratend agierende Instrumente sowohl auf Gemeindeebene als auch auf Landesebene im Rahmen der finanziellen und personellen Möglichkeiten **verstärkt einzusetzen, interdisziplinär auszurichten und zu fördern**, um die Qualität v. a. bei den Herausforderungen des Bauens im Bestand zu sichern.

Im Zuge von Transformationsprozessen können sich **Maßnahmen wie Abtretung ins öffentliche Gut für eine gute fußläufige Durchwegung oder Rückwidmungen als sinnvoll erweisen. Um diese Vorhaben argumentativ im Kontext des Gleichheitsgrundsatzes zu erleichtern**, sollen die entsprechenden Ziele – Reduktion der (bestehenden) Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung, Klimaschutz als öffentliches Interesse – auf Landes- und Bundesebene als hohe Priorität formuliert werden.

In der **Phase 0** werden die wichtigsten strategischen Entscheidungen für ein Bauvorhaben getroffen: Nutzung, Bedarf, Standort, Bestandsentwicklung oder Neubau. Um das Bauen im Bestand zu forcieren, gilt es **eine vom Bestand ausgehende Herangehensweise zu pflegen**, die eine geeignete Nutzung für ein Bestandsgebäude sucht.

Mit dem Agieren im Bestand werden die Prozesse der Projektentwicklung komplexer, Aufgaben wie die Wettbewerbsvorbereitung und Abwicklung von Planerfindungsverfahren herausfordernder und zeitintensiver. Dadurch werden die Phase 0 und gut vorbereitete Wettbewerbe wichtiger, weil gerade am Beginn eines Bauprojekts mit vergleichsweise geringen Aufwänden die Kosten und Inhalte am besten gesteuert und am stärksten beeinflusst werden können.

Durch Lenkung bereits bestehender Förderungen in Richtung Bestanderhaltung im Rahmen der budgetären Möglichkeiten und unter Berücksichtigung der Haushaltslage der Kommunen könnte eine solche hochqualitative **Phase 0** mit umfassender Prüfung des Bestandes, Bedarfsermittlung unter Einbindung aller relevanten Beteiligten, Architekturwettbewerben für hinreichend komplexe Bauaufgaben u. a. m. **auf Basis von Qualitätskriterien verstärkt gefördert werden**. Dazu zählt etwa auch eine **Vorbildwirkung öffentlicher Auftraggeber:innen bei Bauprojekten** auf Stärkung der Stadt- und Ortskerne, Bestandserhaltung, Leerstands- und Brachennutzung statt Bauen auf der Grünen Wiese sowie auf die getrennte Vergabe von Planung und Ausführung zu setzen.

Schlussendlich ist es essenziell, **Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen Baukultur, Lebensqualität und Klima- und Umweltzielen** zu schaffen. In der Gesellschaft, bei Bauherr:innen und Nutzer:innen, Politik und Verwaltung sowie in der schulischen und akademischen Ausbildung muss Bewusstseinsbildung für eine positive Sichtweise auf Bestandsgebäude und eine Planungskultur, die Bestand als die erste Option sieht, herbeigeführt werden.

Beschluss

Der Beirat für Baukultur empfiehlt der österreichischen Bundesregierung, die oben beschriebenen Empfehlungen als Arbeitsgrundlage für die Verbesserung der Lebensgrundlagen der österreichischen Bevölkerung in der nächsten Legislaturperiode und in weiterer Zukunft zu betrachten und entsprechende Maßnahmen zu deren Umsetzung zu ergreifen.

Der Beirat für Baukultur empfiehlt daher der Bundesregierung:

- a. in ihre Programme für die nächsten Jahre das drängende und wichtige Thema der Bestandserhaltung aufzunehmen und geeignete Maßnahmen dafür umzusetzen; den laufenden Austausch mit dem Beirat für Baukultur zu pflegen, der in den kommenden Monaten und Jahren die Arbeit an den in diesen Empfehlungen beschriebenen Ansätzen und Maßnahmen fortsetzen und vertiefen wird; und im Rahmen der budgetären Möglichkeiten die dafür notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen als essenzielle Investition für eine positive Zukunftsentwicklung bereitzustellen;
- b. die Umsetzung von konkreten Maßnahmen, um Bestandserhaltung zu erleichtern, beispielsweise ein Bekenntnis zum Bauen im Bestand abzugeben; ein Bündnis für nachhaltigen Wohnbau zu starten; die Haftungsregelungen für Gebäudehalter:innen zu evaluieren; und Förderungen auf ihre Klimakontraproduktivität und Bestandsschädlichkeit zu prüfen;
- c. Best-Practice-Projekte für die beschriebenen Thematiken durch öffentliche Auftraggeber:innen oder Mitglieder des Beirats für Baukultur zu identifizieren, zu sammeln, zu dokumentieren und zu analysieren sowie die daraus gewonnenen Erkenntnisse in die Arbeiten des Beirats für Baukultur einfließen zu lassen;
- d. die Empfehlungen und Maßnahmen im Rahmen der Kooperation mit den neun Bundesländern an die Landesregierungen weiterzugeben.

Im Beirat vertretene Institutionen

Bundeskanzleramt

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport

Bundesministerium für Finanzen

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung

Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft

Bundesministerium für Justiz

Bundesministerium für Inneres

Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

Bundesministerium für Landesverteidigung

Bundesimmobiliengesellschaft

Bundesdenkmalamt

Österreichischer Städtebund

Österreichischer Gemeindebund

Österreichischer Behindertenrat

Wirtschaftskammer Österreich

Bundeskammer der ZiviltechnikerInnen

Architekturstiftung Österreich

Architekturzentrum Wien

Plattform Baukulturpolitik

Vertreter:innen aller Bundesländer in beratender Funktion

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:

Bundesministerium für Kunst, Kultur, öffentlichen Dienst und Sport, Geschäftsstelle des Beirats für Baukultur

Concordiaplatz 2, 1010 Wien

www.bmkoes.gv.at

Textredaktion: Plattform Baukulturpolitik

Wien, November 2024

Der Beschluss Nr. 1/2024 des Beirats für Baukultur „Empfehlungen zu Regularien für den Bestand“ wurde am 20. November 2024 in der 13. Sitzung der 3. Funktionsperiode einstimmig gefasst.