

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 3. März 2021

zum Antrag der Fraktion der FDP

Nachhaltig bauen – Technologieoffenheit stärken – Bezahlbar wohnen

BT-Drucksache 19/26178

und

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Bauwende einleiten – Für eine ressourcenschonende Bau- und Immobilienwirtschaft

BT-Drucksache 19/23152

vom 24. Februar 2021

Vorbemerkung

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB) vertritt rund 35.000 mittelständische Unternehmen im gesamten Bundesgebiet. Die baugewerblichen Unternehmen erwirtschaften rund 70 % des gesamten Branchenumsatzes, beschäftigen rund 75 % aller Arbeitnehmer und bilden rund 80 % der Lehrlinge aus.

Die vorgelegten Anträge der FDP-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE Grünen richten sich mit ihren Forderungen zum Thema nachhaltiges Bauen an alle Beteiligten der Wertschöpfungskette Bau. Wir nehmen im Folgenden zu den für das Baugewerbe relevanten Punkten Stellung.

Grundsätzliche Positionierung des ZDB zum Thema nachhaltiges Bauen

Mit Nachhaltigkeit als Leitmotiv für zukunftsorientiertes Bauen und Wohnen verbinden wir einen verantwortungsvollen Umgang mit unserer Umwelt durch einen effizienten Einsatz der begrenzt verfügbaren natürlichen Ressourcen, den Schutz der Umwelt vor Schadstoffen sowie die Schaffung dauerhafter, werthaltiger und am Ende des Lebenszyklus recycelbarer oder anderweitig verwertbarer Bausubstanz.

Das Baugewerbe unterstützt die Nachhaltigkeitsziele der Bundesrepublik und begrüßt die aktuell als Dialogfassung vorgelegte Nachhaltigkeitsstrategie 2021 der Bundesregierung. Wir betrachten Nachhaltigkeit nicht nur als gesellschaftliche Verpflichtung, sondern zugleich auch als unternehmerische Chance.

Nachhaltiges Bauen darf im politischen und fachlichen Diskurs nicht einseitig auf die ökologischen Gesichtspunkte reduziert werden. Ressourcenschonung, Energieeffizienz, CO₂-Minimierung und die Erhaltung sowie Förderung der Biodiversität sind zusammen mit der wirtschaftlichen Errichtung von bezahlbarem, gesundem und wertstabilem Wohnraum und geringen Baufolgekosten in den Fokus zu nehmen.

Nachhaltiges Bauen kann nur mit und durch das Baugewerbe in die Praxis umgesetzt werden. Dazu stehen unsere Unternehmen mit ihrem technischen Spezialwissen und ihren Erfahrungen in den verschiedensten Gewerken bereit und verbinden die Umsetzung hoher Standards im Umweltschutz mit bleibenden Bauwerken.

Die aus der tagtäglichen Baupraxis gewonnenen Erkenntnisse und bautechnischen Erfahrungen werden durch eine aktive Beteiligung des Baugewerbes an der Erarbeitung von technischen Normen und Regelwerken für Infrastrukturmaßnahmen sowie Neubau, Instandhaltung und Wartung von Gebäuden im Sinne der Nachhaltigkeit beeinflusst.

Als wichtigen Baustein für das Gelingen einer Transformation zu mehr Nachhaltigkeit hat das Baugewerbe die Aus- und Weiterbildung sowie Qualifikationen der Bauausführenden identifiziert. Nachhaltigkeit ist schon in der beruflichen Ausbildung zu vermitteln. Dazu sollen Ausbilderinnen und Ausbilder neue Kompetenzen durch Qualifikationen erwerben, um sie in Lehre und Weiterbildung zu tragen.

Zu den Forderungen im Antrag der FDP-Fraktion

Wir teilen die Auffassung der FDP Fraktion zu einer *umfassenden Technologieoffenheit* bei den Anforderungen an Gebäude und ihren Bauprozess. Wirksamste Treiber einer ressourcenschonenden Bauweise sind nicht Vorgaben im Hinblick auf einzelne Faktoren wie den Wärmeschutz, sondern die Ressourceneffizienz der Gebäudeerstellung insgesamt. Daher sollte bei Vorgaben immer sichergestellt sein, dass Innovationen zur Senkung des Primärenergieverbrauchs bei der Gebäudeerstellung und Nutzung gefördert, und nicht gebremst werden.

Die Auffassung, bei der *Überarbeitung der Mantelverordnung* (Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung) die verstärkte Nutzung von Recyclingbaustoffen zu erleichtern, teilen wir ebenfalls. Hier kommt es darauf an, eine höhere Marktakzeptanz für Recyclingbaustoffe bei den Auftraggebern zu erzeugen. Dies ist eine große Herausforderung, bei der der Gesetzgeber zwei Ansätze verfolgen sollte. Zum einen sollte er selbst als öffentlicher Auftraggeber bei seinen Bauvorhaben den Einsatz von Sekundärrohstoffen forcieren. Dies ist beispielgebend. Zum anderen sind quotale Vorgaben zum Einsatz von Sekundärrohstoffen immer dann geeignet, wenn einerseits die Sicherheit der Gebäude und Nutzungsanforderungen abgesichert sind und Innovationen gefördert werden. Das muss jeweils für einzelne Materialien geprüft werden.

Hingegen teilen wir nicht die Auffassung der FDP-Fraktion, bei neu zu planenden Hochbauten des Bundes ab 2022 die *Anwendung von BIM verpflichtend einzuführen*.

Building Information Modeling (BIM) ist der komplexeste Digitalisierungsansatz. Er betrifft das modellbasierte Arbeiten entlang der gesamten Wertschöpfungskette Bau, von der Planung über die Erstellung bis zur Nutzung und dem Rückbau des Gebäudes. Die medienbruchfreie Weitergabe und Nutzung von Daten kann Doppelarbeiten in der stark arbeitsteiligen Wertschöpfung ersparen. Die Transparenz und Durchgängigkeit der Prozesse wird deutlich erhöht.

Unterhalb dieses komplexen Ansatzes wird bereits eine breite Palette an digitalen Anwendungen in den Bauunternehmen genutzt. Eine zunehmend breite Anwendung finden Apps u.a. zur Baugerätesteuerung, dem Gerätemanagement, der mobilen Datenerfassung (zu Arbeitszeit, Geräteeinsatz und Aufmessungen), der Thermografie, der Lagerlogistik und im Rechnungswesen (Elektronische Rechnungslegung, Dokumentenmanagement).

Digitalisierung in der gesamten Wertschöpfungskette Bau bedeutet eine Prozessneuorganisation, sowohl innerbetrieblicher Abläufe als auch im Zusammenwirken der Akteure der Wertschöpfungskette (einschließlich bei öffentlichen Bauaufträgen der öffentlichen Bauverwaltung). Dies ist ein ressourcenbeanspruchender Umstellungsprozess.

Die Unumkehrbarkeit des eingeschlagenen Weges zur Digitalisierung von Planen und Bauen ist unzweifelhaft. Die sukzessive Zielniveaubestimmung in Abhängigkeit erreichter Zustände über die Evaluierung von Pilotprojekten erscheint zielführender als die Terminierung eines fixen Datums, noch dazu eines so kurzfristigen wie 2022. Sofern eine BIM-Pflicht terminiert wird, ist zu definieren, welche Pflichten hierbei auf Auftraggeber- und Auftragnehmerseite bestehen sollen. Dabei ist dann auch zu berücksichtigen, welche Ressourcen dies erfordert und inwiefern diese auf der mittelstandsgeprägten Auftragnehmerseite leistbar sind. Auch die Auftraggeberseite (hier also der Bund) muss natürlich über entsprechende Ressourcen und das Know-how zur Führung eines solchen Prozesses verfügen.

Für die *CO₂-Bilanzierung von Baumaßnahmen* im Bereich von Immobilien gibt es derzeit noch keine standardisierte, einheitliche Systematik. Wir befürworten daher grundsätzlich die Forderung nach einer Studie zur Erarbeitung einer geeigneten Bilanzierungsmethode, geben jedoch zu bedenken, dass nicht allein die CO₂-Emissionen für Investitionsentscheidungen ausschlaggebend sein dürfen. Vielmehr müssen alle Aspekte des nachhaltigen Bauens und Sanierens in die Entscheidungsfindung des Bauherren Eingang finden. Dazu gehören weitere ökologischen Aspekte, wie die Ressourceneffizienz und die Erhaltung der Biodiversität. Darüber hinaus sind gleichberechtigt zu den ökologischen auch die bautechnischen, soziokulturellen und ökonomischen Kriterien zu berücksichtigen. Für eine Gesamtbetrachtung und Bewertung der Nachhaltigkeit einer Immobilie stehen bisher nur die komplexen, zeit- und kostenaufwendigen Berechnungsmethoden des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude (BNB) und das Bewertungssystem der DGNB zur Verfügung. Hier sollten Studien ansetzen, um ein einfaches und dennoch aussagekräftiges Bewertungssystem zur bezahlbaren Anwendung zu entwickeln.

Wir unterstützen die Initiative der FDP-Fraktion zu einer umfassenden *Aufstockungsinitiative zur Schaffung von zusätzlichen Wohnungen*. Wir sehen darin eine, wenn auch begrenzte Möglichkeit, zur Entlastung am Wohnungsmarkt beizutragen. Durchgeführte Projekte haben gezeigt, dass Dachaufstockungen zumeist bei ohnehin anstehenden umfassenden Sanierungen integriert werden, auch um die Investitionskosten möglichst gering zu halten. Trotzdem liegen die Investitionskosten in der Regel bei 2.000 €/qm und damit auf dem Niveau von Neubaukosten vergleichbarer Wohnungen.

Die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zur Dachaufstockung leidet regelmäßig nicht nur an zusätzlichem technischem Aufwand zur Ertüchtigung der Statik des bestehenden Baukörpers und Erfordernissen im Bereich der Erschliessungssysteme, sondern auch an planungsrechtlichen Vorgaben.

Dazu zählen:

- zusätzliche Stellplätze;
- Schaffung von Ausgleichsmaßnahmen für die Überschreitung der im Bebauungsplan festgesetzten Geschossflächenzahl;
- neue Brandschutzanforderungen wegen Änderung der Abstandsflächen;
- Wegfall des Bestandsschutzes wegen Änderung der Gebäudeklasse;
- Pflicht zum Einbau eines Aufzuges und
- die Einhaltung der Energieeinsparverordnung (EnEV) für Neubauten, wenn eine eigene (neue) Heizung für die Dachwohnungen eingebaut wird.

Alle Punkte, bis auf die Einhaltung der EnEV, betreffen allerdings Regelungen aus den Landesbauordnungen. Zudem lassen sich nicht alle planungsrechtlichen Hemmnisse durch Nutzung von Ermessungsspielräumen bei den Behörden kompensieren (z.B. Brandschutz). Hilfreich wäre hier ein umfassender Lösungsansatz, Dachaufstockungen zumindest grundsätzlich den betreffenden Rechtsbereichen von Bestandsmaßnahmen zuzuordnen. Zusätzlich sollte untersucht werden, ob die bestehenden KfW-Förderprogramme ausreichende Anreize für Aufstockungsmaßnahmen setzen.

Zu den Forderungen im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Vor dem Hintergrund nur endlich verfügbarer natürlicher Ressourcen und der bereits eingetretenen Folgen des Klimawandels, halten wir verstärkte Anstrengungen im Sinne des Klima- und Ressourcenschutzes für notwendig. Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aufgezeigten Wege werden jedoch unterschiedlich bewertet.

Die Forderung nach Weiterentwicklung des gerade erst in einer langen Diskussion novellierten GEG zu einem *Gebäuderessourcengesetz* könnte zu einem unübersichtlichen Gemenge aus Forderungen an die Energieeffizienz und Forderungen an die Ressourceneffizienz führen. So soll in dem neuen Gesetz ein *Ressourcenausweis* für Gebäude vorgeschrieben werden, der Standards für den maximal möglichen Einsatz Grauer Energie setzt. Ein neuer Ausweis bedeutet zusätzlichen bürokratischen Aufwand ohne Erreichen der gewünschten Lenkungswirkung. Bei knappem Wohnraum wird nicht nach Energieeffizienz oder Grauer Energie gefragt. Es zählt die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit einer Wohnung.

Eine weitere Forderung ist die verpflichtende *Lebenszyklusbetrachtung von Gebäuden*. Vorteil der Lebenszyklusbetrachtung ist, dass auch die Phasen identifiziert werden können, bei denen die Hebel für Effizienzmaßnahmen am wirkungsvollsten ansetzen. Gefördert werden damit auch der Einsatz regionaler Baustoffe und kurze klimaschonende Transportwege. Eine Lebenszyklusbetrachtung muss aber in jedem Falle freiwillig und im Ermessensspielraum des privaten Bauherrn bleiben, um durch unverhältnismäßig hohen Aufwand und daraus resultierende relevante Baukostensteigerungen zu vermeiden.

Vor dem Hintergrund, dem Neubau nachgelagerte, ressourcenaufwendige Sanierungsarbeiten vermeiden zu wollen, wird im vorliegenden Antrag gefordert, Neubauten nur noch mindestens auf dem Niveau des *Effizienzhauses 40* zu errichten. Im aktuell novellierten GEG wurde der Mindeststandard EnEV-2016 verankert und gerade nicht verschärft. Damit wird gewährleistet, dass eine KfW-Förderung für energieeffiziente Gebäude erhalten bleibt und bezahlbares Bauen und Wohnen ermöglicht.

Der ZDB teilt die Auffassung im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Effizienzsteigerungspotential der Digitalisierung für die Bauwirtschaft. Dabei ist *Building Information Modeling (BIM)* der komplexeste Digitalisierungsansatz. Er betrifft das modellbasierte Arbeiten entlang der gesamten Wertschöpfungskette Bau, von der Planung über die Erstellung bis zur Nutzung und dem Rückbau des Gebäudes. Die medienbruchfreie Weitergabe und Nutzung von Daten kann Doppelarbeiten in der stark arbeitsteiligen Wertschöpfung ersparen. Die Transparenz und Durchgängigkeit der Prozesse wird deutlich erhöht.

Digitalisierung in der gesamten Wertschöpfungskette Bau bedeutet eine Prozessneuorganisation, sowohl innerbetrieblicher Abläufe als auch im Zusammenwirken der Akteure der Wertschöpfungskette (einschließlich bei öffentlichen Bauaufträgen der öffentlichen Bauverwaltung). Dies ist ein ressourcenbeanspruchender Umstellungsprozess.

Der ZDB und seine Mitgliedsverbände unterstützen ihre Mitgliedsunternehmen bei der Anwendung digitaler Technologien durch Erarbeitung/Bereitstellung entsprechender Informationsmaterialien, Informationsveranstaltungen und die Mitwirkung am Aufbau von Kompetenzzentren, die der Wissensvermittlung dienen. Zudem arbeiten der ZDB und seine Mitgliedsverbände in Gremien mit. So ist der ZDB einer der Gründungsgesellschafter der „planen bauen 4.0 GmbH“ und Mitglied beim „Branchendialog Hochbau“.

Eine verstärkte Nutzung der BIM Methode im öffentlichen Bau ist mit dem bewährten Prinzip der Trennung von Planung und Ausführung kompatibel. Dieser Grundsatz gewährleistet eine breite Wettbewerbsbeteiligung von KMU bei der Ausschreibung von Bauvorhaben. Er erfordert

auf Auftraggeberseite eine entsprechende Bauherrenkompetenz, die wiederzuerlangen im öffentlichen Interesse liegt. (Zudem sind im bestehenden Vergaberecht bei komplexen Bauvorhaben Möglichkeiten gegeben, Planungs- und Bauleistungen gemeinsam auszuschreiben.)

Unterstützung durch den ZDB findet die Forderung nach mehr *Wiederverwendung und Recycling von Baumaterialien*. Die dafür vorgeschlagenen Wege, wie die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung und eines Rücknahmesystems für Bauprodukte wird jedoch der Besonderheit der Bauprodukte nicht gerecht. Bauprodukte haben anders als Batterien, für die es eine funktionierende verpflichtende Rücknahme gibt, einen sehr langen Lebenszyklus. Bauprodukte werden in Bauwerke (Straßen, Brücken, Gebäude...) eingebaut, verbleiben dort über Jahrzehnte und verändern sich durch den Gebrauch oder Einbau. Ob es den „verantwortlichen“ Hersteller in 50 – 80 Jahren noch gibt, ist fraglich. Am Beispiel Asbest lässt sich dies gut verdeutlichen. Asbesthaltige Bauprodukte waren Mitte der 80er Jahre noch der akzeptierte Baustoff für den Brandschutz. Heute (nur 35 Jahre später) gibt es keinen Hersteller mehr, der Verantwortung übernehmen könnte.

Der ZDB unterstützt prinzipiell den *verstärkten Einsatz von recycelbaren Baustoffen* und Komponenten. Positivlisten, die als einziges Kriterium die Recyclingfähigkeit von Baustoffen aufführen, sind jedoch abzulehnen. Es reicht aus, die Umweltwirkungen von Bauprodukten in die Umweltproduktinformation, die sich über den Lebenszyklus erstrecken soll, zu integrieren und über die Ökobaudat abrufbar zu machen. Positivlisten werten Baustoffe auf und andere ab, ohne dass die bautechnische Eignung, die Lebenszykluskosten, die Lebensdauer oder die Verfügbarkeit berücksichtigt werden.

Gefordert werden im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verbindliche Standards *und Quoten für den Einsatz kreislauffähiger Bauprodukte*. Solange nicht sichergestellt werden kann, dass ausreichend qualitativ geeignetes Recyclingmaterial ortsnahe zur Verfügung steht, drohen mit Umsetzung dieser Forderung Versorgungsengpässe, Bauverzögerungen, lange Transportstrecken zur Baustelle und schließlich unverhältnismäßige Baukostensteigerungen. Die gesamte Ökobilanz würde durch Transportstrecken belastet werden. Eine Alternative sind nach Meinung des ZDB die freiwilligen Anreizsysteme und der Abbau rechtlicher Barrieren, um die Recyclingquote zu erhöhen. So müssen Recyclingbaustoffe preislich und rechtlich (z.B. Abfallende) den Primärbaustoffen gleichgestellt sein, so wie vom ZDB in der Diskussion um die Mantelverordnung gefordert.

Der ZDB befürwortet die Planung und *Konzeption der Entsorgung vor der Baugenehmigung*. Damit können die Kosten und der Aufwand in den Ausschreibungen realistisch abgebildet und im Vorfeld der Baumaßnahme ausreichend detailliert geplant werden. Die fehlende Konzeption und Integration der Entsorgung in der Planungsphase führt bisher häufig dazu, dass die Entsorgungskosten auf die Bauunternehmen abgewälzt und wertvolle recycelbare Bauabfälle eher deponiert werden. Eine Forderung nach Planung und Konzeption der Entsorgung muss jedoch mit der Forderung nach rechtlicher Definition des Bauherrn als Abfallerzeuger und Abfallverantwortlicher einhergehen.

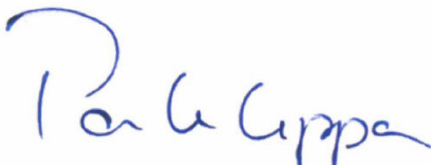
Der ZDB befürwortet ausdrücklich *die bautechnische und umwelttechnische Gleichstellung von Primär- und Sekundärrohstoffen*. Dieser Grundsatz ist Voraussetzung für eine stärkere Akzeptanz von qualitätsgesicherten Sekundärrohstoffen und eine Beschaffung unter Berücksichtigung der Ressourceneffizienz und des Klimaschutzes. Wir sehen jedoch keine Notwendigkeit für weitere Untersuchungen zu rechtlichen und planerischen Hürden für den Einsatz von rezyklierten Baustoffen. Die Hürden, die einer Gleichstellung von Sekundärrohstoffen mit Primärrohstoffen entgegenstehen, sind hinreichend bekannt. So müssen bei Sekundärrohstoffen wie z.B. Recyclingbaustoffen strenge Schadstoffgrenzwerte eingehalten und umfangreiche bürokratische Wege beschritten werden, um sie in Bauwerken

wieder einsetzen zu können. Zudem haftet ihnen in Ermangelung einer einfach anwendbaren Regelung zum Abfallende (wie sie z.B. in der Mantelverordnung möglich wäre) trotz einer Gütesicherung immer noch der Makel des Abfalls an. Sekundärbaustoffe werden damit als Baustoffe zweiter Wahl angesehen. Es fehlt an Akzeptanz durch den Bauherrn, gerade auch bei der öffentlichen Hand. Infolgedessen fehlen Nachfrage und ein Absatzmarkt. Bauherr und Planer müssen sich aktiv und ausdrücklich für Recyclingbaustoffe entscheiden. Maßgeblich fördernd für den Einsatz von rezyklierten Baustoffen wäre ein entsprechend einfacher ordnungspolitischer Rahmen. Es fehlen nicht nur die o.g. verbindlichen Regelungen zum Abfallende für mineralische Ersatzbaustoffe auf Bundesebene, sondern auch solche zum Umgang mit schwach asbesthaltigen Bauabfällen.

Eine generelle Priorisierung von „*Nichtbaulösungen*“ - auch wenn sie hier nur für Bundesbauten gefordert werden - lehnt der ZDB ab. Dies kommt einem Baustopp und Verzicht auf Gebäude und Infrastrukturen und ein Ausbremsen der Bauwirtschaft gleich. Damit werden die baupolitischen und- konjunkturellen Ziele der Bundesregierung konterkariert. Es müssen alle lebenszyklusbasierten Abwägungsgründe in eine Entscheidung über Sanierung oder Ersatzneubau einfließen. So sind Sanierungen nicht immer die beste ökologische oder bautechnische Lösung. Ein Ersatzneubau kann über den Lebenszyklus betrachtet nachhaltiger sein.

Der ZDB befürwortet ausdrücklich die *Forderung nach Förder- und Forschungsprojekten des Bundes*, um ressourcenschonende Bauweisen, -stoffe und -produkte in der Berufsausbildung und beruflichen Weiterbildung von allen Bauberufen und im Architektur und Bauingenieur-Studium besser zu verankern. Dies kann die bisherigen Anstrengungen des Baugewerbes unterstützen und zu einer schnelleren und breiteren Anwendung ressourcenschonenden Bauens in der Praxis führen.

Zentralverband Deutsches Baugewerbe



Rechtsanwalt Felix Pakleppa

Hauptgeschäftsführer