

Antrag

der Abg. Barbara Saebel u. a. GRÜNE

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen

**Umgang mit besonders erhaltenswerter Bausubstanz (beB)
in Baden-Württemberg**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. wie die Begriffe „sonstiger baulicher Bestand“, „sonstige/besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ und „unter Denkmalschutz“ (insbesondere § 19 Denkmalschutzgesetz [DSchG]) voneinander abzugrenzen sind;
2. wie ein Kriterienkatalog aussehen müsste, um ein Gebäude als „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ zu deklarieren;
3. wie sie den Klimabeitrag und Ressourcenschutz beim Erhalt von „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ bewertet;
4. wie in Kommunen bei der städtebaulichen Sanierungsplanung (§ 142 Baugesetzbuch [BauGB], § 171a BauGB) eine Vorarbeit zum Schutz der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ mit Blick auf Empfindlichkeitsbereiche (§ 172 BauGB, § 74 Landesbauordnung [LBO], Denkmalwertepläne), Rahmenpläne und Analysen geleistet werden kann und wie das Land dies unterstützt;
5. wie Kommunen mithilfe von geregelten Gebieten gemäß des besonderen Städtebaurechts nach BauGB und LBO die „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ aktiv schützen können;
6. wie das Land Kommunen beim Aufbau von klimagerechter Bauleitplanung mit Blick auf den Bestandserhalt hilft;
7. wie durch Vorkaufsrecht der Kommunen der Erhalt „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ gestärkt werden könnte;
8. welche Best Practice Beispiele die Landesregierung für die Ziffern 4, 5, 6 und 7 kennt;

Eingegangen: 7.2.2025 / Ausgegeben: 10.3.2025

1

9. welche beispielhaften kommunalen Fördermöglichkeiten (z. B. in KA, FN, WÜ) der Landesregierung zum Erhalt der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ bekannt sind (Liste mit Kommune, Programmtitel und Förderbedingungen);
10. welche Instrumente der begleitenden Vermittlung und Partizipation sie im Bereich „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ kennt;
11. wie sie den Beteiligungsprozess zur Karlsruher Lohfeldsiedlung oder andere Beteiligungs- und Beratungsbeispiele auf kommunaler Ebene (z. B. Meersburg, Ravensburg) mit Blick auf die „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ bewertet;
12. welche Förderprogramme auf Bundesebene sie zur Förderung der Sanierung der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ kennt;
13. wie die gesetzliche Erfordernis einer Abrissgenehmigung für Gebäude mit „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ analog zum Baudenkmal umgesetzt werden könnte;
14. welche Rückschlüsse für Baden-Württemberg die Landesregierung aus dem Praxistest zur besonders erhaltenswerten Bausubstanz (BBSR) zur verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit zieht;
15. welche aus dem Praxistest entwickelten Maßnahmen aus dem Instrumentenkasten des BBSR die Modellkommune Stuttgart umgesetzt hat.

7.2.2025

Saebel, Achterberg, Gericke, Hahn,
Häusler, Holmberg, Resch, Tok GRÜNE

Begründung

Die Attraktivität einer Ortschaft wird selten an einem einzelnen Gebäude festgemacht. Es ist vielmehr die Summe der ästhetisch ansprechenden, oft historischen Gebäude, die als Ensemble das Erscheinungsbild prägen. Neben Baudenkmälern – die mit ca. zwei Prozent der Gebäudesubstanz in Baden-Württemberg nur einen geringen Teil ausmachen – ist dies die als „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ (beB) bezeichnete Gruppe. Sie macht mit ca. 35 Prozent einen erheblichen Teil der Gebäude in Baden-Württemberg aus und erzeugt ein Heimatgefühl in unseren Innenstädten und Dorfkernen.

Die Erfassung der besonders erhaltenswerten Bausubstanz dient der Vorbereitung und Qualifizierung von Planungs- und Baumaßnahmen und ist Fördervoraussetzung für die Inanspruchnahme von KfW-Fördermitteln. Um stadträumliche und bautypologische Stadtkerne, Quartiere, Siedlungen, Freiräume und Grünflächen zu qualifizieren und zu entwickeln, Klimaziele einzuhalten und die Stadtgestalt zu erhalten, spielt in immer mehr Kommunen die „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ (beB) eine Rolle. Die „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ ist bisher jedoch ein unbestimmter Rechtsbegriff und wird in § 105 des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) genannt, ohne sie genauer zu definieren. Mithilfe der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) können Gebäude als besonders erhaltenswerte Bausubstanz mit derselben Förderhöhe saniert werden, wie Denkmale. Die Relevanz der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ wird deutschlandweit auf ca. 35 Prozent der Gebäude geschätzt.

Gerade mithilfe der Städtebauförderung können über die Identifikation als besonders erhaltenswerten Bausubstanz erhebliche Spielräume in der integrierten Stadtentwicklung entstehen, wenn das Wissen und der politische Wille zum Erhalt zusammenkommen. Ganze Dörfer und Städte bewahren so ihr Gesicht im Sinne der regionalen Baukultur und geben das Gefühl der Beheimatung und Identifi-

kation mit der Bausubstanz. Objektbezogen bietet eine Erfassung beispielsweise die Möglichkeit, historische Schlüsselgebäude im Stadtgebiet zu identifizieren, zu bewahren und auf der Grundlage des Bestands weiterzuentwickeln. Die Beschäftigung mit der beB von der Initiierung einer Untersuchung über die Erfassung bis hin zum Einbringen der Ergebnisse in den Verwaltungsalldag ist komplex. Die Erfassung setzt ein strukturiertes Vorgehen und die Kooperationsbereitschaft der Akteurinnen und Akteure voraus.

Im Rahmen der Pfade zur Erreichung der Klimaziele liegt im Sektor Bauwirtschaft im Zusammenhang mit Grauer Energie, einer Lebenszyklusbetrachtung von Gebäuden und dem CO₂-Fußabdruck beim Abriss eine große Aufgabe. Wenn die Klimaziele im Gebäudesektor auch nur annähernd erreicht werden sollen, dürfen Abriss und Ersatzneubau nur der letztmögliche Weg sein. Ressourcenerhalt durch die Sanierung ortsbildprägender Gebäude ist – bei ehrlicher Betrachtung aller Umstände – oft auch wirtschaftlicher darstellbar.

Dieser Antrag soll zur Klärung des Begriffs und Nutzung aller Forderungen und Ansätze dienen, um die „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ aus der akademischen Betrachtung hinein in eine praktische standardisierte städtebauliche Planung zu bringen. Dies dient dem Ziel, unsere gebaute Heimat zu erhalten.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 3. März 2025 Nr. MLW23-25-4/474 nimmt das Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. *wie die Begriffe „sonstiger baulicher Bestand“, „sonstige/besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ und „unter Denkmalschutz“ (insbesondere § 19 Denkmalschutzgesetz [DSchG]) voneinander abzugrenzen sind;*
2. *wie ein Kriterienkatalog aussehen müsste, um ein Gebäude als „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ zu deklarieren;*

Zu 1. und 2.:

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Denkmalschutzgesetz des Landes kennt die Begriffe „sonstiger baulicher Bestand“ und „sonstige/besondere erhaltenswerte Bausubstanz“ nicht und sieht insoweit auch deren Anwendung im Zusammenhang mit der Feststellung der Kulturdenkmaleigenschaft nicht vor. Eine solche Feststellung wird von einer Fachbehörde vorgenommen und folgt strengen fachlichen Kriterien. Demnach sind Kulturdenkmale Sachen, Sachgesamtheiten und Teile von Sachen aus wissenschaftlichen, künstlerischen oder heimatgeschichtlichen Gründen, an deren Erhaltung ein öffentliches Interesse besteht (§ 2 Absatz 1 Denkmalschutzgesetz). Für Gesamtanlagen nach § 19 Denkmalschutzgesetz sind die genannten Gründe ebenfalls Maßstab für die Unterschutzstellung insbesondere von Straßen-, Platz- oder Ortsbildern. Nach dem Denkmalschutzgesetz könnten daher „sonstiger baulicher Bestand“ und „sonstige/besondere erhaltenswerte Bausubstanz“ für sich allein keine Kulturdenkmaleigenschaft begründen.

Unter dem Begriff „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ können aus baukultureller Sicht insbesondere Stadt- und Ortsbild prägende Gebäude, an denen sich die Geschichte einer Siedlung, eines Ortes oder einer Stadt ablesen lässt, bzw. Bauwerke und Strukturen, die für die Atmosphäre eines Ensembles als unabdingbar empfunden werden, ergänzt um die Bedeutung des Bestandserhalts für den Ressourcenschutz i. S. d. sog. „grauen Energie“, verstanden werden.

Der Begriff der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ gewinnt erst durch die Schaffung individueller, ortsbezogener Begründungen an Substanz. Ein allgemein gültiger Kriterienkatalog ist daher nicht darstellbar. Unterstützung für Kommunen bietet die Arbeitshilfe des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) „Die besonders erhaltenswerte Bausubstanz in der integrierten Stadtentwicklung – Erkennen – Erfassen – Entwicklung steuern“ aus dem Jahr 2015. Ein eigens für die Arbeitshilfe entwickelter Instrumentenkasten, bestehend aus z. B. Checklisten und Erfassungsbögen, erleichtert die jeweilige Erfassung vor Ort.

3. wie sie den Klimabeitrag und Ressourcenschutz beim Erhalt von „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ bewertet;

Zu 3.:

Der Erhalt und die Sanierung von Gebäuden bietet im Vergleich zum Abriss und Neubau ein erhebliches Potenzial zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs. In dem die Lebens- und Nutzungszeit von Bauwerken, Bauteilen und Materialien verlängert wird, kann der Ressourcenfluss verlangsamt werden. Dies wiederum führt zu einer Verringerung des Bedarfs an neuen Gebäuden und Ressourcen, während gleichzeitig die baukulturelle Vielfalt erhalten bleibt. Der im Vergleich zum Neubau verringerte Ressourcenbedarf geht zudem mit der Vermeidung von energieprozessbedingten Treibhausgasemissionen bei der Herstellung von Baumaterialien einher und kann damit erheblich zum Schutz des Klimas beitragen.

4. wie in Kommunen bei der städtebaulichen Sanierungsplanung (§ 142 Baugesetzbuch [BauGB], § 171a BauGB) eine Vorarbeit zum Schutz der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ mit Blick auf Empfindlichkeitsbereiche (§ 172 BauGB, § 74 Landesbauordnung [LBO], Denkmalwertepläne), Rahmenpläne und Analysen geleistet werden kann und wie das Land dies unterstützt;

Zu 4.:

Im Bereich der Städtebauförderung mit Blick auf Sanierungsgebiete ist die Erstellung und regelmäßige Entwicklung eines umfassenden gesamtörtlichen Entwicklungskonzepts (GEK) sowie eines integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepts (ISEK) Fördervoraussetzung für jede antragstellende Kommune. Zum interdisziplinären GEK gehören Analysen und stadtplanerische Zielsetzungen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung, des lokalen Wohnungsbestandes und -bedarfs, der Einzelhandelsstruktur und Nahversorgung, der Mobilität und des Verkehrs, des Bildungs- und Arbeitsangebots, der sozialen und integrationsfördernden Einrichtungen sowie der öffentlichen Grün- und Freiraumversorgung. In den GEK sind außerdem die Herausforderungen und Zielsetzungen im Bereich Klimaschutz und Klimaanpassung zu bearbeiten. Von dem GEK ist ein ISEK abzuleiten, in dem die Ziele und Maßnahmen zur Problembewältigung im Fördergebiet darzustellen sind. Sowohl beim GEK als auch beim ISEK setzen sich die Kommunen dementsprechend auch mit ihrem spezifischen Gebäudebestand, zu dem auch „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ zählt, auseinander. Das Land unterstützt dabei die Kommunen insbesondere finanziell im Rahmen des Programms der Städtebauförderung.

5. wie Kommunen mithilfe von geregelten Gebieten gemäß des besonderen Städtebaurechts nach BauGB und LBO die „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ aktiv schützen können;

Zu 5.:

Kommunen können nach den Vorgaben des Besonderen Städtebaurechts im Baugesetzbuch bspw. Sanierungsgebiete mit bestimmten Sanierungszielen festlegen. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen gemäß § 136 Absatz 4 Satz 1 BauGB dem Wohl der Allgemeinheit. Eine Möglichkeit ist, dass sie dazu beitragen, dass die vorhandenen Ortsteile erhalten, erneuert und fortentwickelt werden, die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds verbessert und den Erfordernissen des Denkmalschutzes Rechnung getragen wird. Der Schutz eines Gebäudes mit „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ kann also dem Sanierungsziel einer Kommune immanent sein.

In Gebieten mit besonderem städtebaulichem Interesse kann eine Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB den Abriss, die Änderung oder die Nutzungsänderung von Gebäuden unter Genehmigungsvorbehalt stellen. Ziel ist der Schutz gewachsener Stadtstrukturen oder erhaltenswerter Bausubstanz. Die Genehmigung darf jedoch nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist.

6. wie das Land Kommunen beim Aufbau von klimagerechter Bauleitplanung mit Blick auf den Bestandserhalt hilft;

Zu 6.:

Mit der Publikation „Städtebauliche Klimafibel“ stehen den Kommunen Informationen zu Maßnahmen der Klimaanpassung in der Bauleitplanung zur Verfügung. Hinweise zur Klimawandelanpassung für Kommunen finden sich zudem auf der Seite des Kompetenzzentrums Klimawandel der LUBW. Hier helfen beispielsweise *FAQ Themenpapiere* bei Planungs- und Umsetzungsfragen (<https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/klimawandel-und-anpassung/faq-themenpapiere>). Stadtökologische Grundlagen speziell auch zur Hitzebelastung im Baubestand werden im neuen Klimaatlas-BW bereitgestellt (<https://www.klimaatlas-bw.de/>).

Finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten die Kommunen für energetische Sanierungen sowie zur Umsetzung von Klimawandelanpassung an kommunalen Gebäuden in den Landesförderprogrammen Klimaschutz Plus sowie KLIMOPASS.

7. wie durch Vorkaufsrecht der Kommunen der Erhalt „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ gestärkt werden könnte;

Zu 7.:

Nach den §§ 24 ff. BauGB stehen den Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen Vorkaufsrechte zu. Diese können bspw. im Rahmen von Sanierungsgebieten oder Erhaltungssatzungen greifen. Das Vorkaufsrecht muss dem Sanierungsziel dienen. Kommunen können ein Vorkaufsrecht also nutzen, um ein Sanierungsgebiet zu entwickeln, was auch dem Schutz „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ zugute kommen kann.

8. welche Best Practice Beispiele die Landesregierung für die Ziffern 4, 5, 6 und 7 kennt;

Zu 8.:

Es können keine spezifischen Best Practice Beispiele genannt werden. Bspw. orientiert sich die Städtebauförderung nach den Städtebauförderungsrichtlinien nicht am allgemeinen Kriterium „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“, sondern an der Qualität der Antragstellung insgesamt.

9. welche beispielhaften kommunalen Fördermöglichkeiten (z. B. in KA, FN, WÜ) der Landesregierung zum Erhalt der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ bekannt sind (Liste mit Kommune, Programmtitel und Förderbedingungen);

10. welche Instrumente der begleitenden Vermittlung und Partizipation sie im Bereich „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ kennt;

12. welche Förderprogramme auf Bundesebene sie zur Förderung der Sanierung der „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ kennt;

Zu 9., 10. und 12.:

Die Fragen 9, 10 und 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Bereich der Städtebauförderung, die sich aus Finanzhilfen des Bundes und des Landes speist, ist die Erstellung eines GEK und eines ISEK notwendig (siehe Antwort zu Frage 4). Bei beiden Konzepten sind die Bürgerinnen und Bürger wie auch Fachbehörden zu beteiligen. Auf diesem Weg ist der Städtebauförderung stets eine begleitende Vermittlung und Partizipation, die sich auch auf „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ bezieht, immanent.

Darüber hinaus liegen der Landesregierung keine Informationen zu kommunalen Fördermöglichkeiten vor.

13. wie die gesetzliche Erfordernis einer Abrissgenehmigung für Gebäude mit „besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ analog zum Baudenkmal umgesetzt werden könnte;

Zu 13.:

Die Erhaltungspflicht von Eigentümern und Besitzern gegenüber ihren Kulturdenkmalen, die sich aus dem geltenden Denkmalschutzrecht und der hierzu eingegangenen Rechtsprechung ergibt, bringt im Falle eines Abbruchersuchens hohe rechtliche Hürden bzw. Voraussetzungen für den Nachweis der (wirtschaftlichen) Unzumutbarkeit des Erhalts eines Kulturdenkmals mit sich. Diese Voraussetzungen darüber hinaus für nicht denkmalgeschützte Objekte anzuwenden, ist – auch mit Blick auf den hohen gesellschaftlichen Wert von Denkmalen der Kunst und der Geschichte, deren Erhalt die Landesverfassung von Baden-Württemberg (Artikel 3c) vorsieht – nicht angezeigt.

Die Landesbauordnung schreibt auch für den Abbruch von Gebäuden nur eine Kenntnisgabe an die Baurechtsbehörde vor, soweit der Abbruch von freistehenden Gebäuden der Gebäudeklassen 1 und 3 (bis 7 m Höhe) nicht ohnehin verfahrensfrei möglich ist. Eine Genehmigung des Abbruchs erfolgt für ein kenntnisgabepflichtiges Gebäude allenfalls dann, wenn der Bauherr die Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens wünscht. Aber auch im Kenntnisgabeverfahren darf mit dem Abbruch der Gebäude nur begonnen werden, wenn z. B. bei Vorhaben im Bereich einer Erhaltungssatzung die notwendige Genehmigung nach den § 172 BauGB vorliegt. Bauordnungsrechtliche Schutzziele, die eine Änderung dieser allgemeinen Verfahrensvorgaben hinsichtlich der Gebäude „mit besonders erhaltenswerter Bausubstanz“ erfordern, bestehen nicht. Ein Genehmigungserfordernis könnte daher nur fachgesetzlich begründet werden.

11. wie sie den Beteiligungsprozess zur Karlsruher Lohfeldsiedlung oder andere Beteiligungs- und Beratungsbeispiele auf kommunaler Ebene (z. B. Meersburg, Ravensburg) mit Blick auf die „besonders erhaltenswerte Bausubstanz“ bewertet;

14. welche Rückschlüsse für Baden-Württemberg die Landesregierung aus dem Praxistest zur besonders erhaltenswerten Bausubstanz (BBSR) zur verwaltungsübergreifenden Zusammenarbeit zieht;

15. welche aus dem Praxistest entwickelten Maßnahmen aus dem Instrumentenkasten des BBSR die Modellgemeinde Stuttgart umgesetzt hat.

Zu 11., 14. und 15.:

Die Fragen 11, 14 und 15 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Landesregierung liegen zu den genannten Beispielen unter 11. keine Informationen vor, die eine fachliche Bewertung der Beteiligungsprozesse bezüglich „besonders erhaltenswerten Bausubstanz“ zulassen. Allgemein sind im Bereich der Städtebauförderung das GEK und das ISEK mit ihren Beteiligungsprozessen bewährt und unverzichtbar für eine erfolgreiche nachhaltige Stadtentwicklung, auch mit Blick auf den Umgang mit Bestandsgebäuden.

Ausgehend von der kommunalen Arbeitshilfe „Die besonders erhaltenswerte Bausubstanz in der integrierten Stadtentwicklung“ führte das BBSR im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zwischen 2017 und 2021 einen Praxistest zur besonders erhaltenswerten Bausubstanz durch. Ziel des Praxistests war es laut BBSR, in ausgewählten Modellkommunen Möglichkeiten und Herangehensweisen für das Erkennen und Erfassen besonders erhaltenswerten Bausubstanzen zu erproben. Eine Modellkommune war die Landeshauptstadt Stuttgart mit einem Projekt im Leonhardsviertel. Die Zusammenarbeit erfolgte direkt zwischen der Landeshauptstadt Stuttgart und dem BBSR. Der Landesregierung liegen deshalb keine näheren Informationen vor.

Razavi

Ministerin für Landesentwicklung
und Wohnen