



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Maßnahmenpaket Baukostensenkung

Umsetzungsstand der Empfehlungen
der Baukostensenkungskommission
und Ausblick



Maßnahmenpaket Baukostensenkung

Umsetzungsstand der Empfehlungen der Baukostensenkungskommission und Ausblick

Juli 2019

Inhalt

Einleitung	5
1. Bauordnungsrecht	7
1.1 Harmonisierung des Bauordnungsrechts	7
1.2 Typengenehmigung zur Erleichterung des industriellen Bauens	7
1.3 Überprüfung und Flexibilisierung von Qualitätsanforderungen des Bauordnungsrechts	8
Stellplatzpflicht	8
Brandschutzanforderungen der örtlichen Feuerwehr	9
Barrierefrei, barrierearm – Lösungen für Alle bedarfsgerecht umsetzen	9
2. Normungswesen	10
2.1 System der Normung	10
2.2 Einführung einer Folgekostenabschätzung	11
3. Verbreitung des seriellen und modularen Bauens befördern	12
4. Energieeinsparrecht zusammenführen und vereinfachen	15
5. Digitalisierung in Planung und Bau voranbringen – Integrierte Planung und Bauausführung fördern	16
6. Kostengünstige Technische Gebäudeausrüstung	18
7. Wohnungsbau insbesondere in innerstädtischen Gebieten erleichtern	18
8. Förderinstrumente	19
9. Anreize durch Steuerrecht setzen	20
9.1 Grunderwerbsteuer	20
9.2 Absetzung für Abnutzung (AfA)	21
9.3 Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) und Photovoltaikanlagen	21
10. Wissen generieren, Erfahrung und Daten austauschen, Ausbildung stärken	22
10.1 Forschung ausbauen	22
10.2 Erfahrungsaustausch intensivieren	22
10.3 Baukosten-Datenbanken	23
10.4 Hochschulausbildung / Fortbildung	23
11. Resümee	24
12. Ausblick	25

Einleitung

Die Nachfrage nach Wohnraum hat in den wirtschaftlich prosperierenden Großstädten und Verdichtungsräumen sowie in Universitätsstädten seit Beginn des letzten Jahrzehnts deutlich zugenommen. Obwohl der Wohnungsneubau angestiegen ist, kann das Angebot an Wohnraum in diesen Regionen den Bedarf noch nicht decken. Besonders geringverdienende Haushalte haben Probleme, angemessenen Wohnraum zu finden.

Zu Beginn der 18. Legislaturperiode hat das damalige, für Wohnen und Bauen zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) im Juli 2014 das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen initiiert. In diesem Bündnis arbeiten Vertreter von Bund, Ländern und Kommunen sowie aus der Wohnungs- und Bauwirtschaft, den planenden Berufen und den Mieterverbänden zusammen, um die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum in den nachfragestarken Regionen zu verbessern. Als zentrales Ergebnis des Bündnisses wurden im November 2015 die Kernempfehlungen und Maßnahmen veröffentlicht.¹

Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen wurde die „Baukostensenkungskommission“ eingerichtet. Sie hatte die Aufgabe, die Entwicklung der Baukosten zu analysieren und Kostentreiber beim Neubau und der Modernisierung von Wohngebäuden zu identifizieren. Die Baukostensenkungskommission hat im November 2015 ebenfalls einen Bericht über ihre Arbeit vorgelegt und darin 71 Empfehlungen für eine nachhaltige Senkung der Kosten ausgesprochen.² Besonderen Handlungsbedarf hat die Baukostensenkungskommission bei Gesetzen, Verordnungen und Normen ausgemacht. Sie empfiehlt eine stärkere Vereinheitlichung der Landesbauordnungen bzw. eine stärkere Orientierung an der Musterbauordnung der Länder, eine weitere Flexibilisierung der Stellplatzanforderungen sowie eine kritische Überprüfung der Regelungen zum Schall- und Brandschutz. Zudem seien die Möglichkeiten zur Nachverdichtung zu verbessern. Anerkannt wurde jedoch auch, dass weitere Faktoren wie z. B. die Grunderwerbskosten und die robuste Baukonjunktur, die zu einer starken Auslastung bei Handwerker- und Bauleistungen geführt hat, kostensteigernd wirken.

Anfang 2016 hat das BMUB auf der Grundlage der Berichte und Empfehlungen ein 10-Punkte-Programm für eine „Wohnungsbau-Offensive“ gestartet. In dieses Programm wurden auch Empfehlungen aus der Baukostensenkungskommission aufgenommen. Die „Wohnungsbau-Offensive“ umfasste folgende zehn Handlungsfelder:

1. Bauland bereitstellen und Grundstücke der öffentlichen Hand verbilligt und nach Konzeptqualität vergeben,
2. Wohnsiedlungen nachverdichten, Brachflächen und Baulücken schließen,
3. Soziale Wohnraumförderung und genossenschaftliches Wohnen stärken,
4. Zielgenaue steuerliche Anreize für mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen,
5. Bauordnungen harmonisieren – Aufwand reduzieren,
6. Standards im Bauwesen auf den Prüfstand stellen,
7. Serielles Bauen für ansprechenden und günstigen Wohnraum forcieren,
8. Stellplatzverordnungen flexibler gestalten,
9. Energieeinsparverordnung und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz strukturell neu konzipieren,
10. Gemeinsam für mehr Akzeptanz für Neubauvorhaben werben.

(1) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Stand: 25. November 2015

(2) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen, Endbericht November 2015

Zur Überprüfung der Fortschritte wurde ein Expertengremium eingesetzt. Dieses hat im Sommer 2017 einen Bericht zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive vorgelegt.³

Seit der Verabschiedung der Empfehlungen der Baukostensenkungskommission Ende 2015 wurde von den verschiedenen Akteuren intensiv an der Umsetzung gearbeitet. Dabei sind die Aktivitäten unterschiedlich weit fortgeschritten. In vielen Bereichen wurden bereits umfangreiche Maßnahmen umgesetzt und gute Fortschritte erzielt. In manchen Bereichen gestaltet sich die Umsetzung langwieriger, was unter anderem an deren Komplexität und einem höheren Abstimmungsbedarf zwischen einer größeren Anzahl Beteiligter liegt.

Der Koalitionsvertrag der Parteien CDU, CSU und SPD der 19. Legislaturperiode sieht eine Intensivierung der Anstrengungen zur Ausweitung des Wohnungsneubaus vor.⁴ Die Regierung hat sich das ehrgeizige Ziel gesteckt, in der laufenden Legislaturperiode 1,5 Millionen neue Wohnungen zu errichten. Für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum soll die Arbeit der Baukostensenkungskommission im Rahmen der gemeinsamen Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen fortgesetzt werden. An den zur Umsetzung ihrer Empfehlungen eingeleiteten Maßnahmen für die Begrenzung der Baukosten wird weitergearbeitet. Der Koalitionsvertrag greift einzelne Maßnahmen konkret auf. Dabei handelt es sich um die Überprüfung des Normenwesens sowie um die Einführung einer Folgekostenabschätzung bei Normen und Standards, die Weiterentwicklung des seriellen und modularen Bauens sowie die stärkere Harmonisierung des Bauordnungsrechts im Einklang mit den Ländern, insbesondere beim Brandschutz.

Auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt hat die Bundesregierung ihre Aktivitäten für mehr Wohnraum bestätigt und eine gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen vereinbart.⁵ Neben investiven Impulsen für den Wohnungsbau und Maßnahmen zur Sicherung der Bezahlbarkeit des Wohnens wurden auch Maßnahmen zur Baukostensenkung vereinbart.

Der vorliegende Bericht fasst den Umsetzungsstand der Empfehlungen der Baukostensenkungskommission mit Stand Juli 2019 zusammen und erfüllt damit eine ihrer Empfehlungen.⁶ Aus Gründen der Übersichtlichkeit und zur Vermeidung von Redundanzen wurden die Einzelempfehlungen zu Themenschwerpunkten zusammengefasst.⁷

Darüber hinaus gibt der Bericht auf der Grundlage der Vereinbarungen des Wohngipfels einen Ausblick auf die Maßnahmen, die in der derzeitigen Legislaturperiode im Rahmen des „Maßnahmenpaket Baukostensenkung“ mit Nachdruck angegangen werden.

(3) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Bericht des Expertengremiums zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive, vorgelegt von Michael Sachs, Vorsitzender des Expertengremiums, 17. Juli 2017

(4) Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin 12. März 2018, S. 109, S. 115

(5) Ergebnisse des Wohngipfels vom 21.09.2018 siehe <https://www.die-wohnraumoffensive.de/wohnraumoffensive/wohngipfel>

(6) Empfehlung der Baukostensenkungskommission: 1.19

(7) Der Bezug zu den Einzelempfehlungen wird jeweils durch die Nennung der entsprechenden Empfehlungen in den Fußnoten hergestellt.

1. Bauordnungsrecht⁸

1.1 Harmonisierung des Bauordnungsrechts

Die Baukostensenkungskommission hat von den für das Bauordnungsrecht zuständigen Ländern eine stärkere Harmonisierung der Landesbauordnungen sowie eine stärkere Orientierung an der Musterbauordnung gefordert. Von einer Harmonisierung wird erwartet, dass sie die Transparenz der Regelungsinhalte verbessert und das Erfordernis von Umplanungen bei Bauvorhaben in unterschiedlichen Bundesländern verringert.

Der Bund hat in den letzten Jahren wiederholt im Sinne der Empfehlung an die Länder appelliert. Der unterschiedliche Regelungsinhalt wird u.a. als ein Hemmnis für serielles und modulares Bauen in Deutschland angesehen (vgl. Kapitel 3).

In einem vom Bundesbauministerium beauftragten Gutachten wurden Potenziale und Lösungswege zur Kosteneinsparung durch Vereinheitlichungen und Deregulierungen im Bauordnungsrecht untersucht und die wesentlichen Ergebnisse der Bauministerkonferenz zur Verfügung gestellt.⁹

Im Wohngipfel am 21. September 2018 haben die Länder erklärt, dass sie „sich ihrer Verantwortung für das Bauordnungsrecht als wesentlichen Teil [des] in ihrer Kompetenz liegenden Sicherheitsrechts bewusst [sind]. Sie nehmen die Aufgaben, für ein einfaches, handhabbares und verständliches Bauordnungsrecht zu sorgen [...] wahr. ... Die Länder verfolgen dabei das Ziel, weitgehend übereinstimmende Vorschriften im Bauordnungsrecht vorzusehen. Als Richtschnur für die Bauordnungen der Länder dient die Musterbauordnung (MBO)... Die Entwicklung und Fortschreibung der MBO ist ein wesentlicher Garant für weitgehend einheitliche Vorschriften in den Kernbereichen des Bauordnungsrechts.“¹⁰

In ihrer 132. Sitzung am 25. und 26. Oktober 2018 hat die Bauministerkonferenz auf der Grundlage eines Vergleichs der MBO und den 16 Landesbauordnungen festgestellt, dass – bezogen auf den Wohnungsbau – bereits ein sehr hoher Übereinstimmungsgrad besteht und die Landesbauordnungen in den wesentlichen Punkten „musterkonform“

sind.¹¹ Gleichzeitig haben die Länder bekräftigt, weitgehend übereinstimmende Vorschriften im Bauordnungsrecht vorzusehen. Die Bauministerkonferenz hat anknüpfend an den Vergleich der Landesbauordnungen und der Musterbauordnung den Auftrag erteilt, auch die untergesetzlichen Normen mit dem Fokus auf den Wohnungsbau einem Vergleich zu unterziehen und die Muster-Richtlinien auf mögliche Vereinfachungs- und Beschleunigungspotenziale hin zu überprüfen.

1.2 Typengenehmigung zur Erleichterung des industriellen Bauens

Die Baukostensenkungskommission hatte hervorgehoben, dass eine in allen 16 Ländern geltende Typengenehmigung, die einzelne Eigenschaften eines seriel oder modular gefertigten Prototyps bescheinigt, ein ggf. erforderliches Baugenehmigungsverfahren entlasten und damit zu Zeit- und Kostenersparnis führen könnte.

Typengenehmigungen bestätigen, dass eine bauliche Anlage den bauaufsichtsrechtlichen bauwerksbezogenen Vorschriften entspricht. Eine Typengenehmigung kann für völlig identische Bauten sowie für Systembauten erteilt werden. Im letzteren Fall müssen die zulässigen Vari-

(8) Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 1.8, 1.18, 2.1, 2.2, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 4.9

(9) Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts. BBSR-Online-Publikation 27/2017, Dezember 2017

(10) Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, S. 22

(11) Protokoll über die Sitzung der Bauministerkonferenz am 25./26. Oktober 2018 in Kiel, www.bauministerkonferenz.de

anten in der Genehmigung festgelegt sein. Für die Errichtung von Wohnungsbauvorhaben wird allerdings in vielen Fällen dennoch eine Baugenehmigung erforderlich sein, da neben den standortunabhängigen bauordnungsrechtlichen Anforderungen immer die standortabhängigen Anforderungen des Planungsrechts und des Bauordnungsrechts zu prüfen sind. Eine Typengenehmigung ersetzt nur einen Teil der bauordnungsrechtlichen Prüfung im Baugenehmigungsverfahren. Gleichwohl kann dieses Instrument zu Verfahrenserleichterungen und einer Verkürzung der Genehmigungszeiten beitragen.

Die derzeitige Rechtslage in den Ländern ist unterschiedlich.¹² Aktuell enthalten nur die Landesbauordnungen von Nordrhein-Westfalen und Hamburg Regelungen zur Typengenehmigung. Die meisten Länder haben die zuvor bestehenden Regelungen für Typengenehmigungen aus ihren Landesbauordnungen gestrichen. Als Grund wurde auf die fehlende Relevanz verwiesen. Hamburg hat die Typengenehmigung in der Vergangenheit in größerem Umfang für die Genehmigung von Windkraftanlagen eingesetzt. In jüngster Zeit wurde sie auf den seriellen Wohnungsbau angewandt. In enger Kooperation mit dem Planungsausschuss und den Bezirksbehörden hat das kommunale Wohnungsunternehmen SAGA eine Typengenehmigung für Geschosswohnungsbauten und Reihenhäuser erwirkt. Die Typengenehmigungen wurden für 40 verschiedene Systemhaus-Varianten erteilt. (vgl. Kapitel 3)

Die Einführung von in allen Bundesländern geltenden Typengenehmigungen in den 16 Landesbauordnungen würde die aktuellen Aktivitäten von Bundesbauministerium, des Gesamtverbandes deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW), des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie (HDB) und der Bundesarchitektenkammer (BAK) zur Forcierung des seriellen und modularen Wohnungsbaus (vgl. Kapitel 3) unterstützen.

Auf dem Wohngipfel am 21. September 2018 haben die Länder erklärt, dass sie, „um den Nutzen für die am Bau Beteiligten in der Bau- und Genehmigungspraxis weiter zu verbessern, ... die Aufnahme der Typengenehmigung in

die Musterbauordnung (MBO)“¹³ verfolgen werden. In ihrer 133. Sitzung im Februar 2019 hat die Bauministerkonferenz eine entsprechende Änderung der MBO beschlossen.

Erst mit Übernahme der Regelung aus der MBO in die 16 Landesbauordnungen kann die Typengenehmigung ihre Wirkung entfalten. Dabei sollten die Länder sicherstellen, dass im bauaufsichtlichen Verfahren auf eine erneute Prüfung der standortunabhängigen Tatbestände verzichtet wird und ausschließlich die standortbezogenen Aspekte (u.a. Bauplanungsrecht) geprüft werden müssen.

1.3 Überprüfung und Flexibilisierung von Qualitätsanforderungen des Bauordnungsrechts

Das Bauordnungsrecht enthält Regelungen zu Sicherheits- und Schutzaspekten, die unverzichtbar sind. Während die Länder die Auffassung vertreten, dass sich die Landesbauordnungen auf notwendige Mindestanforderungen beschränken, halten mehrere Anwender bestimmte Anforderungen für zu hoch und fordern eine Lockerung dieser Anforderungen im Bauordnungsrecht.

Stellplatzpflicht

Die Baukostensenkungskommission stellte fest, dass die Herstellung von Stellplätzen gerade in größeren verdichteten Städten hohe Kosten verursacht, weil dort eine

(12)

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts. BBSR-Online-Publikation 27/2017, Dezember 2017, S. 25ff

(13)

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt, S. 22

Realisierung oft nur in Form von Tiefgaragen möglich ist. Daher wurden von der Baukostensenkungskommission eine weitere Flexibilisierung der Stellplatzvorschriften und eine Ergänzung durch neue Mobilitätskonzepte gefordert.

Die Herstellung von Stellplätzen im Rahmen von Wohnbauvorhaben wird in den Landesbauordnungen geregelt. In allen Bundesländern mit Kommunen sind die Landesbauordnungen hinsichtlich der Stellplatzpflicht flexibilisiert worden, so dass die Kommunen unter Berücksichtigung der gewandelten Mobilitätsansprüche die Stellplatzanforderungen vor Ort bedarfsgerecht gestalten können.

Manche Kommunen nutzen allerdings die Möglichkeiten der Flexibilisierung bei der Regelung der Stellplatzverpflichtungen vor Ort nicht immer voll aus. Um die Handelnden in den Gemeinden stärker für die Flexibilisierungspotenziale zu sensibilisieren, hat das Bundesbauministerium am 06.12.2016 eine Fachkonferenz „Stellplatzverordnung flexibler gestalten“ durchgeführt. Die Veranstaltung richtete sich insbesondere an Kommunen und Verkehrsplanungsbüros, die gemeinsam mit verschiedenen Akteuren aus der Praxis, Politik und Wissenschaft über die Flexibilisierung der Stellplatzbaupflicht sowie bedarfsgerechte und zeitgemäße Mobilitätskonzepte diskutierten. Themen waren z. B. die konkrete Ausgestaltung von Stellplatzsatzungen, die Festlegung von Richtwerten in einzelnen Entwicklungsgebieten in Abhängigkeit von bestimmten Zielgruppen (z. B. ältere Menschen, Familien, Studierende, Menschen mit Wohnberechtigungsschein) und Erfahrungen mit der Anwendung von Obergrenzen. Bei Mobilitätskonzepten spielte die Dauer zeitlicher Bindungen eine Rolle sowie die Frage, wie öffentlich-rechtliche Verpflichtungen in privatrechtliche Regelungen (z. B. Mietverträge) überführt werden können. Festgehalten wurde, dass bei einem guten Alternativangebot – z. B. ÖPNV, Mobilitätsinseln mit CarSharing und Elektromobilen – der Stellplatzschlüssel deutlich reduziert werden kann. Kontrovers wurde über Ablösegebühren für nicht vorgehaltene Stellplätze diskutiert, da diese oft einen wichtigen Baustein zur Finanzierung alternativer Mobilitätsinfrastruktur darstellen.

Im Nachgang konnte festgestellt werden, dass immer mehr Kommunen den zur Verfügung stehenden Regelungsrahmen nutzen und Vorgaben flexibler gestalten.

Brandschutzanforderungen der örtlichen Feuerwehr

In Bezug auf den Brandschutz sah die Baukostensenkungskommission Einsparpotenziale durch den Verzicht auf einen zweiten baulichen Rettungsweg sowie durch geringere technische Anforderungen bei innenliegenden Sicherheitstreppe nräumen für Gebäude unterhalb der Hochhausgrenze.

Aus der Praxis berichtet die Wohnungswirtschaft von weiterhin bestehenden Problemen, den zweiten Rettungsweg durch Anleitern vom öffentlichen Straßenraum aus sicherzustellen. Als Ursache dafür werden z. B. die derzeitige Ausstattung der Feuerwehrfahrzeuge, die Untersagung von Baumrückschnitten sowie die parkenden Autos angeführt.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen darauf hin, dass die konkreten Vorgaben und Ausnahmemöglichkeiten in Gesetzen und Verordnungen festgelegt sein müssen, da es den örtlichen Entscheidern in der Bauaufsicht und bei den Feuerwehren wegen der großen Gefahren im Ernstfall nicht zuzumuten ist, dies nach eigenem Ermessen zu entscheiden.

Die Regelungen zum Brandschutz können im Rahmen der von der Bauministerkonferenz angekündigten Weiterentwicklung der Musterbauordnung und einer weiteren Angleichung der Landesbauordnungen überprüft werden.

Barrierefrei, barrierearm – Lösungen für Alle bedarfsgerecht umsetzen

Die Baukostensenkungskommission stellte fest, dass in bedarfsgerechten, inklusiven Planungen und Lösungen zur Unterstützung von Menschen mit Einschränkungen, Potenziale für die Senkung der Kosten liegen. Durch inklusive Planungen können nachträgliche Anpassungen durch nachfolgende Umbaumaßnahmen vermieden, beziehungsweise erleichtert werden.

Die Zahl der älteren Menschen und damit zugleich der Menschen mit Behinderungen in Deutschland nimmt zu. Von den Wohnungen ist bisher allerdings nur ein geringer Anteil des Bestandes und Neubaus altersgerecht. Daher ist es erklärtes Ziel der Bundesregierung, das Angebot an altersgerechten Wohnungen auszuweiten.

Für die sachgerechte nationale Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention bei gleichzeitiger Beachtung der Anforderungen an das kostengünstige Bauen sind nach dem Grundgesetz die Länder verantwortlich.

Die Anforderungen für die barrierefreie Erschließung von Gebäuden und die barrierefreie Ausstattung der Wohnungen werden in den Landesbauordnungen festgelegt.

Zur Unterstützung der Praxis liegen für Planung und Bau von barrierefreiem bzw. barrierearmem Wohnraum von verschiedenen Institutionen der öffentlichen Hand, Verbraucherverbänden und Planern Planungshilfen und Leitfäden vor.

2. Normungswesen¹⁴

2.1 System der Normung

Im Bereich der Normung wurden in der Baukostensenkungskommission vor allem die „Normenflut“ und die zunehmende Orientierung der Normungsarbeit am Stand der Wissenschaft und Forschung kritisch gesehen. Die große Anzahl von Normen auf unterschiedlichen Ebenen – national, europäisch, international – hätte dazu geführt, dass gleiche Tatbestände in unterschiedlichen Normen geregelt werden und diese sich teilweise widersprechen. Bei den Anwendern im Baubereich führe die Normenvielfalt und teilweise Widersprüchlichkeit häufig dazu, dass Regelungen mit höheren Anforderungen und Kosten angewendet werden. Die Baukostensenkungskommission empfahl, das System der Normen auf Querbezüge zwischen einzelnen Normen zu untersuchen.

Normen dienen der Schaffung einheitlicher technischer Grundlagen. Sie werden z. B. zur eindeutigen Beschreibung von Bauprodukten, für die Prüfung von Produktleistungsmerkmalen, für die Festlegung der Verwendungsregeln, zur Bauwerksbemessung, als eindeutige und rechtssichere Vertragsgrundlage verwendet. Ihre Anwendung ist grundsätzlich freiwillig, es sei denn, sie ist rechtlich z. B. durch Inbezugnahme im Landesbauordnungsrecht vorgeschrieben bzw. eine im Amtsblatt der EU veröffentlichte harmonisierte Norm nach der EU-Bau-

produktenverordnung. Die Länder verwenden Normen, um ein angemessenes Schutzniveau für die Bauwerksicherheit zu definieren. Die Bundesländer sind für Erlass und Vollzug der Bauordnungen, Inbezugnahme der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVVTB) und nachrangiger Regelwerke zuständig. Sie geben unter Bezugnahme von Normen in den Technischen Baubestimmungen das gesetzliche Schutzniveau vor. Wichtige Schutzgüter sind Standsicherheit, Brandschutz, Wärme- und Schallschutz, aber auch Nutzungssicherheit sowie Gesundheits- und Umweltschutz. Im Rahmen des deutschen Rechtssystems erlangen sie als allgemein anerkannte Regeln der Technik eine besondere Bedeutung. Dies führt dazu, dass vertragsrechtlich die Einhaltung von Normen vor Rechtsunsicherheiten und möglichen Haftungsfällen schützen kann.

In der vom Bundesbauministerium eingerichteten „Arbeitsgruppe Standards im Bauwesen“ wurden die Kritikpunkte der Baukostensenkungskommission diskutiert und erste Verbesserungsvorschläge von den Normungsgremien aufgegriffen.

(14)

Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 2.3, 2.4, 3.11, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4

Das deutsche Normenwerk umfasst zurzeit ca. 3.750 bau-relevante Normen, die in den Normenausschüssen Bauwesen (NABau), Wasserwesen (NAW) und Heiz- und Raumluftechnik sowie deren Sicherheit (NHRS) erarbeitet wurden. Diese Zahl beinhaltet nationale Normen und in das deutsche Normenwerk übernommene harmonisierte europäische und internationale Normen. Nur ein geringer Teil dieser Normen ist relevant für den Wohnungsbau. Insgesamt werden zurzeit 426 verschiedene DIN-Normen und 67 verschiedene andere technische Regelwerke in Bezug genommen. Die Anzahl der bauordnungsrechtlichen Regelungen hat sich mit der Umstellung des Regelwerks bereits verringert.

Bei kostenrelevanten Normen wurde die mangelnde bzw. intransparente Darstellung des finanziellen Aufwands und Nutzens kritisiert. Die Reduzierung des bauaufsichtlich vorgegebenen Schutzniveaus mit dem Ziel, das Bauen zu vereinfachen und Kosten zu sparen, fällt weitgehend in die Zuständigkeit der Länder und wurde von einigen Ländern aufgegriffen.

Auch das DIN e.V. war veranlasst, sich mit den eigenen Regularien im Normungsverfahren kritisch auseinanderzusetzen. Dazu hat das Präsidium des DIN e.V., in dem auch die Bundesregierung vertreten ist, am 17.02.2016 einen Sonderpräsidialausschuss „Bauwerke“ (PBG) eingerichtet. Beschlossen wurde, dem Normungsverfahren Relevanzprüfungen vorzuschalten, eine bessere Les- und Anwendbarkeit von Normen, die Einführung einer Folgekostenbetrachtung und die Stärkung des deutschen Einflusses in der europäischen Normung.

Im Ergebnis wurde im November 2017 die „Deutsche Normungsroadmap Bauwerke“ erarbeitet.¹⁵

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat in einem Gutachten die zukünftige Rolle der Normung und mögliche Gestaltungsoptionen untersucht.¹⁶ Im Zentrum des Gutachtens stand eine Befragung der Beteiligten und Betroffenen von Normungsverfahren. Als wesentliche Ergebnisse für den Baubereich können festgehalten werden: Die Beteiligten und Betroffenen aus dem Bereich Bauwesen beurteilen den zeitlichen und finanziellen Auf-

wand als außerordentlich hoch. Eine individuelle finanzielle Unterstützung könnte die Einbindung der kleinteiligen Wirtschaft erleichtern.

Um die Kostenfolgen der Normierung zu begrenzen, haben die Länder ein verstärktes Engagement des Deutschen Instituts für Bautechnik (DIBt) bei der Normung veranlasst.

Die Berufsverbände der Planer haben erklärt, dass sie ihre Aktivitäten in der Normung erheblich intensiviert haben. Unter Leitung der Bundesarchitektenkammer wirkt das Netzwerk Normung, ein Zusammenschluss von Verbänden der planenden Berufe sowie der Bau- und Wohnungswirtschaft, regelmäßig bei Normungsvorhaben mit.

2.2 Einführung einer Folgekostenabschätzung

Die Baukostensenkungskommission hat darüber hinaus empfohlen, eine verpflichtende Folgenabschätzung für die Kosten des Wohnens für alle Entwürfe von Gesetzen, Verordnungen und Normen einzuführen.

Die sich aus den Gesetzen ergebenden Folgekosten werden in den Gesetzgebungsverfahren des Bundes ermittelt und transparent dargestellt. Zur Kontrolle ist beim Bundeskanzleramt der Nationale Normenkontrollrat (NKR) eingerichtet. Als unabhängiges Gremium sorgt der NKR dafür, dass die Bundesministerien die Kostenfolgen und den Erfüllungsaufwand neuer gesetzlicher Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung abschätzen und darstellen. Dadurch erhalten die Bundesregierung und das Parlament belastbare Informationen

(15)

DIN e.V. (Hrsg.): Deutsche Normungsroadmap Bauwerke. Planen – Bauen – Betreiben, November 2017

(16)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Hrsg.): Die Rolle der Normung 2030 und Gestaltungsoptionen unter Berücksichtigung technologiespezifischen Besonderheiten der IKT in der Normung und Standardisierung, Berlin 26.04.2017

darüber, welche Kostenfolgen mit ihren Entscheidungen verbunden sind.

Dies gilt auch für bau- und baunebenrechtliche Regelungen in Gesetzen und Verordnungen des Bundes, die sich auf die Kosten im Bau- und Wohnungssektor auswirken. Für technische Normen unter- oder außerhalb von Gesetzen und Verordnungen besteht ein solches Verfahren bisher nicht.

Angeregt von Bund und Ländern wurde in der „Deutschen Normungsroadmap Bauwerke“ des DIN e. V. die Einführung einer Folgekostenabschätzung im Normungsprozess aufgegriffen; diese soll schrittweise zur Anwendung kommen.

Die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) eingerichtete temporäre Expertengruppe „Bau-normung“ hat im Februar 2019 ein Machbarkeitskonzept zur Einrichtung einer zentralen unabhängigen Stelle zur Begrenzung der Folgekosten von Regulierung und Normung im Wohngebäudebereich erstellt. Beteiligt waren das für die Normung federführende Bundeswirtschaftsministerium, die kommunalen Spitzenverbände, Ländervertreter, der Normenkontrollrat und das DIN e.V. In einer Pilotphase, die in ein Forschungsvorhaben eingebettet ist, wird die Arbeit der zentralen unabhängigen Stelle im Herbst 2019 aufgenommen. Gewonnene Erkenntnisse und Vorschläge sollen für die endgültige Einrichtung und Zuordnung der Stelle genutzt werden.

3. Verbreitung des seriellen und modularen Bauens befördern¹⁷

Die Baukostensenkungskommission hat das serielle und modulare Bauen als eine mögliche Antwort auf die starke Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum identifiziert. Dabei ist sie von der Annahme ausgegangen, dass serielle und modulare Fertigungsweisen einen schnellen, kostengünstigen Wohnungsbau in hoher Qualität liefern können.

Von einer stärkeren Industrialisierung des Wohnungsbaus wird eine merkliche Kostenreduzierung erwartet. Kosteneinsparpotenziale ergeben sich durch eine höhere Standardisierung, durch die der Planungsaufwand reduziert werden kann. Eine höhere Automatisierung kann lohnintensive Arbeiten verringern und dem aktuellen Arbeitskräfteengpass im Baugewerbe entgegenwirken. Eine weitgehende Vorfertigung im Werk ermöglicht einen ganzjährigen witterungsunabhängigen Produktionsprozess. Zudem können diese Verfahren zu verkürzten Bauzeiten führen, was zur Reduzierung der Kosten beitragen kann und einer zügigeren Bereitstellung von Wohnraum. Neben den Kostenaspekten wird von einer seriellen und modularen Bauweise zudem ein höheres Maß an Präzision und an Qualität erwartet.

Erleichterungen für die Umsetzung von seriellen und modularen Wohnungsbauvorhaben versprechen sich die Verbände der Wohnungs- und Bauwirtschaft von einer Vereinheitlichung der Landesbauordnungen, der sozialen Wohnraumförderung sowie vom Instrument der Typengenehmigung (vgl. Kapitel 1).

Allerdings erfordern industrialisierte Bauprozesse hohe Investitionen in den Produktionsbetrieb. Diese Investitionen werden nur dann getätigt, wenn mit einer auskömmlichen Nachfrage zu rechnen ist. Bis auf einige wenige größere Wohnungsunternehmen ist die Struktur der Unternehmen in Deutschland durch viele kleine und mittlere Wohnungsunternehmen und Genossenschaften geprägt, die als einzelne Unternehmen keine ausreichend großen Abnahmemengen aufweisen. Eine stärkere Kooperation der Wohnungsunternehmen untereinander und mit der

(17)
Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 1.16, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.14, 5.5

Bauwirtschaft könnte die Voraussetzungen für eine breitere Anwendung deutlich verbessern.

Industriell gefertigte Wohnungsbauprojekte aus früheren Jahren wie der Plattenbau in der DDR und Großwohnsiedlungen in Westdeutschland besitzen wegen ihrer Dimension, Dichte und Monotonie bisher wenig Akzeptanz in weiten Bevölkerungsteilen.

Heutige Möglichkeiten der Digitalisierung und Individualisierung bieten allerdings eine deutlich höhere Flexibilisierung und Individualisierung bei Gestaltung und Herstellung von Modulen und ihrer Zusammensetzung zu Gebäuden. Diese Innovationen können zu einem merklichen Qualitätssprung bei der Gebäudegestaltung und -nutzung eingesetzt werden. Die Akzeptanz der Nachbarschaft für Neubauprojekte könnte aufgrund einer kurzen Baustellenzeit vor Ort steigen, insbesondere dann, wenn die städtebauliche Qualität der Neubauten stimmt.

Bereits im Jahr 2016 haben der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (GdW) und der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB) eine Broschüre zum seriellen Wohnungsbau¹⁸ veröffentlicht. Diese zeigt die Vorteile des seriellen Bauens auf und veranschaulicht sie anhand von Beispielen.

Um die Möglichkeiten serieller und modularer Bauweisen zu befördern, hat das Bundesbauministerium gemeinsam mit der Bundesarchitektenkammer (BAK), dem HDB und dem GdW im August 2017 ein erstes europaweites Ausschreibungsverfahren zur Förderung von seriellen und modularen Bauweisen im Rahmen der Wohnungsbauoffensive des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen gestartet. Als Auslober der Rahmenvereinbarung für seriellen und modularen Wohnungsbau fungierte der GdW. Der Ausschreibung lag eine funktionale Leistungsbeschreibung zugrunde.

In dem vorgeschalteten Teilnahmewettbewerb haben 50 Unternehmen ihr Interesse bekundet, von denen letztendlich 15 zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden. Im Mai 2018 konnte der GdW eine Rahmenvereinbarung mit neun Bietern unterzeichnen. Die Mitgliedsunterneh-

men des GdW, ca. 3.000 Wohnungsunternehmen in ganz Deutschland, erhalten mit der Vereinbarung die Möglichkeit, ihre Wohnungsneubauprojekte schneller, einfacher, kostengünstiger und in hoher Qualität zu realisieren.

Die neun Angebote hat der GdW in einer Broschüre vorgestellt.¹⁹ Neben einem derzeit marktgerechten und niedrigen Preisniveau zeigen sich die Vorteile solcher Bauweisen: zum Teil deutliche Skalenerträge, die bei Abnahme größerer Mengen erzielbar sind, sowie Zeitersparnisse bei Planung, Vergabe und Bau.

Aus der Rahmenvereinbarung können die Mitgliedsunternehmen des GdW jetzt in einem mit dem Vergaberecht konformen Verfahren einzeln Bauaufträge auslösen. Soweit die Mitglieder zur öffentlichen Ausschreibung verpflichtet sind, ist ein vereinfachter Wettbewerb zwischen den in Frage kommenden Rahmenvertragspartnern durchzuführen. Davon sind in erster Linie die kommunalen Wohnungsunternehmen betroffen. Für den Abschluss von Einzelverträgen hat der GdW eine Handreichung erarbeitet, die in der Broschüre abgedruckt ist.

Der Rahmenvertrag liefert erste Hinweise auf den kostensparenden Effekt bei bereits kleineren Abnahmemengen. Bereits bei Abnahmemengen von 10 Wohneinheiten ergeben sich nach Angabe des GdW Skaleneffekte zwischen 2 % und 7 %, bei Abnahmemengen von 100 Wohneinheiten können sich Skaleneffekte von bis zu 22 % ergeben.

Ein erstes Wohnungsbauprojekt aus der Rahmenvereinbarung wurde bereits im April 2019 bezogen. Die kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus hat in Idstein ein Wohngebäude mit drei Vollgeschossen und neun Wohneinheiten in serieller und modularer Bauweise

(18)

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V./HDB Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V.: Serieller Wohnungsbau. Der Schlüssel für mehr kostengünstigen Wohnraum in unseren Städten, Dezember 2016

(19)

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.: GdW Rahmenvereinbarung – Serielles und modulares Bauen. Überblick über die Angebote (Auszug), Juli 2018

beauftragt.²⁰ Die Montagearbeiten vor Ort begannen Mitte Dezember 2018 und damit nur ein gutes halbes Jahr nach Abschluss der Vereinbarung. Die kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus plant zwei weitere Baumaßnahmen umzusetzen. Weitere Interessenbekundungen von Mitgliedsunternehmen liegen dem GdW vor, davon haben einige das Stadium der „Miniwettbewerbe“ erreicht, andere befinden sich noch in der Prüfungsphase.

Der Rahmenvertrag wurde durch diverse Maßnahmen flankiert: Am 13. September 2018 hat das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat einen Fachkongress „Serielles und modulares Bauen“ durchgeführt, um die breite Fachöffentlichkeit zu informieren. Im Rahmen der Veranstaltung wurden die in der Rahmenvereinbarung berücksichtigten Projekte der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Angesprochen wurden Wohnungswirtschaftsunternehmen, Kommunen und Länder sowie sonstige am Thema Interessierte.

Der GdW hat in Kooperation mit seinen Regionalverbänden fast 20 Veranstaltungen bundesweit durchgeführt und dabei die Wohnungs- und Bauwirtschaft umfassend über das serielle und modulare Bauen sowie die Funktionsweise der Rahmenvereinbarung informiert. Darüber hinaus hat er einen Film erstellt, in dem für den industriellen Wohnungsbau geworben wird.²¹ Mit diesen öffentlichkeitswirksamen Aktionen sollen weitere Impulse für das serielle und modulare Bauen gesetzt werden.

Zur Förderung des seriellen und modularen Bauens wird die Rahmenvereinbarung zum seriellen und modularen Bauen und dessen Umsetzung durch die Begleitforschung des BMI und ein Expertengremium der vier Akteure (BMI, BAK, GdW, HDB) fortlaufend begleitet. Darüber hinaus hat der GdW einen internen Begleitkreis (Kreis der Wohnungsunternehmen) unter Beteiligung des BMI eingerichtet, in dem die Umsetzung in einzelnen Bauvorhaben analysiert und bewertet wird. Die Ergebnisse werden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und können für weitere Verfahren genutzt werden.

Einige größere Mitgliedsunternehmen des GdW hatten sich bereits vor Abschluss der Rahmenvereinbarung da-

mit beschäftigt, in serieller Bauweise Wohngebäude zu errichten. Die SAGA Unternehmensgruppe, das kommunale Wohnungsunternehmen von Hamburg und mit ca. 132.000 Wohnungen größter Vermieter auf dem Hamburger Wohnungsmarkt, führt konkrete Planungen für ca. 1.500 Wohnungen in Systembauweise durch.²² Ein symbolischer Spatenstich für ein erstes Systemhaus-Projekt fand am 17. September 2018 statt. Für das Systemhaus liegt eine Typengenehmigung vor (vgl. Kapitel 1.2). Das Systemhauskonzept wurde so geplant, dass eine Förderung im ersten Förderweg möglich ist.

Allerdings gibt es nach wie vor noch Vorbehalte gegenüber Wohnungsbauprojekten in serieller und modularer Bauweise. So hat der GdW beispielsweise darüber berichtet, dass derartige Projekte von einzelnen Kommunen ausdrücklich bei Konzeptverfahren ausgeschlossen wurden, so dass ein Mitgliedsunternehmen nicht – wie zunächst beabsichtigt – ein Neubauvorhaben gemäß Rahmenvertrag in das Verfahren einbringen konnte. Hier scheint noch weiterer Aufklärungsbedarf über heutige Möglichkeiten und Qualitäten des seriellen und modularen Wohnungsbaus zu bestehen.

Es ist der erklärte Wille der Bundesregierung, dass die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) in den Wohnungsbau für Bundesbedienstete investiert. Derzeit prüft die BImA, auf welchen bundeseigenen Grundstücken sie in den nächsten Jahren selbst Wohnungen bauen möchte. Mit Unterstützung durch das BMI ist die BImA inzwischen der Rahmenvereinbarung beigetreten und plant nun, Bundesbedienstetenwohnungen in serieller und modularer Bauweise zu erstellen.

(20)

<https://web.gdw.de/pressecenter/pressemeldungen/serielles-und-modulares-bauen-erstes-zukunftsweisendes-projekt-aus-neuer-rahmenvereinbarung-der-wohnungswirtschaft-im-bau>

(21)

https://www.youtube.com/watch?v=Q-mhq2e4_f4&feature=youtu.be

(22)

SAGA Unternehmensgruppe: Pressemitteilung „SAGA präsentiert Systemhaus-Konzept“, 17.09.2018

Stärker industrialisierte Verfahren sollen auch im Bereich der Bestandsbauten zum Tragen kommen. Für die energetische Ertüchtigung von Bestandsgebäuden arbeitet die Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena) mit Förderung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie an einem Sanierungskonzept für Wohnhäuser in Anlehnung an das niederländische Modell „energiesprong“.²³

Die bislang in Angriff genommenen Maßnahmen haben dem seriellen und modularen Bauen Auftrieb verliehen. Bauunternehmen, die sich in der Vergangenheit nicht im Wohnungsbau betätigt hatten, entdecken hier neue Möglichkeiten für sich und sind bereit, nicht unerhebliche Investitionen in den Aufbau einer neuen Infrastruktur für die Herstellung der Elemente zu tätigen. Es ist festzustellen, dass es dabei nicht zu Umschichtungen in den Unternehmen kommt, sondern neue, zusätzliche Arbeitsfelder er-

schlossen werden. Die kurzen Bauzeiten tragen zur Akzeptanzsteigerung neuer Bauprojekte bei, die hohe Qualität der Bauweisen spricht für sich.

Durch serielles und modulares Bauen kann wie erhofft qualitativer und kostengünstiger Wohnraum entstehen. Auch wenn mit den bislang vorhandenen Kapazitäten des Marktes und deren in naher Zukunft noch zu erwartenden Steigerungen nur ein begrenzter Beitrag zur Besserung der aktuellen Wohnraumsituation geleistet werden kann, lassen sich im Konkreten damit gute Erfolge erzielen.

(23)

www.energiesprong.de; <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/energie/informieren-beraten-foerdern/foerdermoeglichkeiten/foerderprogramm-serielle-sanierung-von-wohngebaeuden/>; https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/5_Energie/Beratung_und_Information/190207_VwV_Serielle_Sanierung_GABLBW.pdf

4. Energieeinsparrecht zusammenführen und vereinfachen²⁴

Für eine Weiterentwicklung des Energieeinsparrechts hat die Baukostensenkungskommission eine stärkere Berücksichtigung des Endenergiebedarfs/-verbrauchs, nach Möglichkeit eine stärkere Ausrichtung am CO₂-Reduktionsziel, eine stärkere Einbeziehung der Quartiers-ebene und eine strikte Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots gefordert.

Zur Begrenzung der Erderwärmung und der damit einhergehenden Klimafolgen ist die Reduzierung der Kohlendioxidemissionen unabdingbar. Die Bundesregierung hat sich zu den nationalen, europäischen und im Rahmen des Pariser Klimaabkommens vereinbarten Klimazielen bekannt. Der Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudebereich wird dabei eine große Rolle zugeschrieben. Das Energieeinsparrecht mit seinen Novellierungen innerhalb des letzten Jahrzehnts hat zu steigenden Anforderungen an die Energieeinsparung geführt und diese wiederum zu steigenden Investitionskosten. Eine höhere Energieeffizienz von Gebäuden wirkt sich kostensteigernd auf die Planungskosten, die Rohbaukosten und die Kosten der

technischen Gebäudeausrüstung aus. Den höheren Investitionskosten stehen aber im Zeitverlauf niedrigere Betriebskosten und damit Einsparungen gegenüber. Für die Normadressaten ist vor allem die Wirtschaftlichkeit der ordnungsrechtlichen Mindestanforderungen von großer Bedeutung.

Die Bundesregierung wird das Energieeinsparungsgesetz (EnEG), die Energieeinsparverordnung (EnEV) und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) in einem Gebäudeenergiegesetz (GEG) zusammenführen und vereinfachen. Laut Koalitionsvertrag werden dabei die aktuellen energetischen Anforderungen für Neubau und Bestand fortgeltend. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, der Technologieoffenheit und der Freiwilligkeit gelten dabei weiterhin. Zudem wird der sogenannte „Quartiersansatz“ eingeführt.

(24)

Empfehlung der Baukostensenkungskommission: 1.9, 1.11

5. Digitalisierung in Planung und Bau voranbringen – Integrierte Planung und Bauausführung fördern²⁵

Die Baukostensenkungskommission kam zu dem Schluss, dass die Verwendung digitaler Methoden in der Planungsphase, im Genehmigungsprozess, in der Bau- und in der Betriebsphase zu mehr Transparenz und Effizienz sowie einem besseren Terminmanagement und damit auch zu einer höheren Qualität und Kostensicherheit beitragen könnte. Dafür sollten die technischen, organisatorischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.

Building Information Modeling (BIM) eröffnet die Chance und die Notwendigkeit, die am Planungs- und Bauprozess Beteiligten frühzeitig zusammenzuführen. Eine frühe und enge Kooperation der wesentlichen Akteure bildet eine gute Grundlage dafür, dass alle wesentlichen Parameter bereits in den Planungsprozess einfließen und damit eine höhere Planungssicherheit gewährleistet werden kann. Auf diesem Wege können kostenträchtige Umplanungen und Terminverschiebungen vermieden werden. Der Einsatz digitaler Methoden ist zudem dazu geeignet, die im Vergleich zu anderen Branchen niedrigere Produktivität im Bauwesen zu steigern. Auf diese Weise lassen sich Bauteilfertigungen optimieren sowie die Kompatibilität und Interoperabilität verbessern. Dies trägt zur Stabilität und Krisenfestigkeit der Branche bei. Damit die Erwartungen an BIM erfüllt werden, ist es erforderlich, dass entsprechende Softwarelösungen und die funktionierenden Schnittstellen bereitgestellt und genutzt werden.

Die Bundesregierung unterstützt die Einführung digitaler Methoden im Bauwesen kontinuierlich. Dabei verfolgt sie das Ziel, alle am Bau beteiligten Akteure einzubinden und den Digitalisierungsprozess schrittweise in Abstimmung mit der Wertschöpfungskette Bau voranzubringen. Auf die mittelständische Struktur der Bauwirtschaft und der Planungsbüros sowie die Eigenständigkeit von Planung und Ausführung richtet die Bundesregierung ein besonderes Augenmerk.

Bereits 2010 wurde auf Initiative des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ein „Beirat BIM-Bau“ eingerichtet. Unterstützt wird die Digitalisierung der Wertschöpfungskette Bau auch durch zahlreiche Vorhaben des Innovationsprogramms Zukunft Bau sowie mit der kontinuierlichen Durchführung von Pi-

lot- und Referenzprojekten. Der „Walter-Meissner-Bau“, der Neubau eines Tieftemperaturlabors für die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, ist ein beispielhaftes Pilotvorhaben, bei dem konkrete Erfahrungen mit BIM im Planungsprozess gesammelt und ausgewertet werden.

Die Implementierung der Digitalisierung in der Bauwirtschaft wird durch Projekte des Bundeswirtschaftsministeriums wie beispielsweise das Kompetenzzentrum „Digitales Handwerk“ und die „Digitale Baustelle“ unterstützt.

Die beiden zuständigen Ressorts BMI und BMWi haben gemeinsam mit Verbänden der Planer und der Bauwirtschaft am 24. Mai 2017 eine gemeinsame Konferenz zum Thema „Digitalisierung im Hochbau – Effizienzpotenziale für Planungs- und Bauprozesse nutzen“ durchgeführt. Im Ergebnis der Konferenz haben die Beteiligten den Branchendialog „Digitaler Hochbau“ zur Flankierung des digitalen Transformationsprozesses ins Leben gerufen. Er fördert den Austausch zwischen Akteuren und schafft Synergieeffekte.

Im Rahmen seiner Ressortforschung hat der Bund einen wissenschaftlichen BIM-Dialog initiiert. Über diesen wird der Bestand an Forschungsarbeiten systematisch ermittelt und Forschungsbedarfe aufgezeigt.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und das BMI richten gemeinsam das nationale BIM-Kompetenzzentrum ein, das für den Hochbau und Infrastrukturbau einheitliche und abgestimmte Standards entwickeln soll. Das nationale BIM-Kompetenzzentrum befindet sich momentan im Aufbau und soll bis Ende des Jahres die Arbeit aufnehmen. Die Bundesregierung setzt sich dabei klar für die Etablierung herstellernerutraler, offener Standards ein.

Datenbanken zu Bauprodukten liefern darüber hinaus eine wertvolle Informationsbasis. So stellt das BMI allen

(25)
Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 3.13, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 5.2, 5.3

Akteuren mit der Plattform ÖKOBAUDAT eine vereinheitlichte Datenbasis für die Ökobilanzierung von Bauwerken bereit. Die Online-Datenbank liefert Datensätze zu Baumaterialien, Bau-, Transport-, Energie- und Entsorgungsprozessen. Ergänzt wird das Angebot durch ein Ökobilanzierungstool eLCA, mit dessen Hilfe sich der gesamte Lebenszyklus eines Bauwerkes abbilden lässt.

Die Bundesarchitektenkammer und die Bundesingenieurkammer haben mit dem „BIM Standard Deutscher Architekten- und Ingenieurkammern“ ein bundesweit einheitliches Curriculum für Schulungsmaßnahmen entwickelt. Regionale ehrenamtlich arbeitende BIM-Cluster erleichtern den Umsetzungsprozess vor Ort.

Die Anwendung digitaler Methoden findet aktuell vorwiegend im Nichtwohnungsbau statt, die Anwendung im Wohnungsbau ist noch wenig verbreitet, soll jedoch weiter vorangebracht werden.

Die Länder und Kommunen arbeiten an einer konsequenten Digitalisierung planungsrechtlicher und bauaufsichtsrechtlicher Vorgänge, um eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Dazu wurden mit XPlanung/XBau herstellerneutrale, öffentlich zugängliche Standards länderübergreifend vereinbart. Die Einführung der Standards wurde 2018 mit Pilotvorhaben gestartet und soll 2022 flächendeckend umgesetzt sein. Für die Pflege und Weiterentwicklung der Standards wurde in Hamburg die Leitstelle XPlanung/XBau eingerichtet. Der Bund hat sich bereit erklärt, die Digitalisierung der Planungs- und Genehmigungsverfahren finanziell zu unterstützen.

Mit XPlanung ist eine Voraussetzung geschaffen worden, die Empfehlung der Kommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, allen Interessierten digitale Baulandkataster zur Verfügung zu stellen, umzusetzen.

Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) schafft das BMI für den Bürger den digitalen Zugang zu den wichtigsten Verwaltungsleistungen (575). Eine prioritäre Verwaltungsleistung ist der digitale Bauantrag im OZG Themenfeld „Bauen & Wohnen“. Das Baugenehmigungsverfahren ist ein wichtiger Schlüssel für die schnelle Schaffung von Wohnraum.

In einem gemeinsamen Digitalisierungslabor haben BMI, die Ländern Mecklenburg-Vorpommern (federführend), Bayern und Baden-Württemberg, interessierte Kommunen und die Leitstelle XPlanung/XBau in Hamburg gemeinsam mit den Nutzern die Grundlagen für einen digitalen Bauantrag erarbeitet. Basis hierfür ist die Musterbauordnung. Die erarbeiteten Ergebnisse (Standardprozesse, FIM-Artefakte (FIM = Föderales Informationsmanagement) und Frontend-Entwurf (Portaloberfläche)) werden allen Ländern und Kommunen für die weitere Umsetzung kostenfrei zur Verfügung gestellt. In einem nächsten Schritt wird eine Referenzimplementierung vorbereitet, in der die erarbeiteten digitalen Referenzprozesse in reale Prozesse umgesetzt werden. Aufgrund der Zuständigkeit im Bauordnungsrecht obliegt den Ländern die Umsetzung des digitalen Baugenehmigungsverfahrens.

6. Kostengünstige Technische Gebäudeausrüstung²⁶

Der vermehrte Einsatz von Anlagen der technischen Gebäudeausrüstung insbesondere im Zuge der Steigerung der Energieeffizienz sowie der gestiegenen Anforderungen im IT-Bereich hat gemäß Baukostensenkungskommission dazu geführt, dass die Preise für diese Kostengruppe überdurchschnittlich angestiegen sind. Daher sah die Kostensenkungskommission für diesen Bereich großen Handlungsbedarf. Die Baukostensenkungskommission ging davon aus, dass das größte Kostensenkungspotential für die Technische Gebäudeausrüstung in der Entwicklung robuster, kompakter Komplettsysteme liege sowie in der Betrachtung der Lebenszykluskosten anstelle der reinen Investitionskosten bei Variantenuntersuchungen.

Anlässlich des Wohngipfels haben sich die Teilnehmer darauf verständigt, die Entwicklung kostengünstiger und zuverlässiger Systeme voranzutreiben. Forschungsstudien und Pilotprojekte sollen den Entwicklungsprozess flankie-

rend unterstützen. In diesem Zusammenhang ist geplant, mit der BImA als Partner Modellvorhaben zur kostenoptimalen technischen Gebäudeausrüstung durchzuführen. Dafür sollen die baufachlichen Bestimmungen für den Bundesbau aktualisiert werden. Zudem soll gemeinsam mit den wohnungswirtschaftlichen Verbänden die Betriebsphase der technischen Gebäudeausrüstung durch ein Monitoring evaluiert werden.

Um eine größere Transparenz über die Betriebsphase herzustellen und auf diesem Wege Möglichkeiten für Kostenreduzierungen aufzuzeigen, sollen die Hersteller Informationen zu Lebenszykluskosten wie Nutzungsdauer, Wartungs- und Instandhaltungszyklen bereitstellen.

(26)

Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 3.9, 3.10, 3.12

7. Wohnungsbau insbesondere in innerstädtischen Gebieten erleichtern²⁷

Die Baukostensenkungskommission empfahl die Nachverdichtung von Wohnsiedlungen, Brachflächen und Baulücken unter Berücksichtigung sozialer, ökologischer und ökonomischer Aspekte, da der knappe Baugrund als ein treibender Faktor bei den steigenden Bau- und Wohnkosten identifiziert worden war.

Die Bevölkerung hat in den vergangenen Jahren insbesondere in den Großstädten zugenommen. Um den gestiegenen Wohnraumbedarf zu decken, ist Wohnungsneubau in größerem Umfang notwendig. Die Bundesregierung hält an ihrem Ziel fest, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf maximal 30 Hektar pro Tag zu halbieren.²⁸ Sie setzt daher weiterhin in hohem Maße auf eine Innenentwicklung, um möglichst wenig Frei- und Erholungsflächen in Anspruch zu nehmen. Nachverdichtungspotenziale sollen verstärkt genutzt werden.

Bereits Ende 2006 wurden für Planungsvorhaben der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden im Baugesetzbuch (BauGB) mit beschleunigten Verfahren und Veränderungen bei der Zulässigkeit von Vorhaben Erleichterungen implementiert, die auch dem Wohnungsbau dienen. Weitere Verbesserungen wurden durch die Novellierung 2013 geschaffen, mit der die Umnutzung von Gewerbebauten in Wohngebäude erleichtert wurde. Die jetzige Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, das beschleunigte Bauplanungsverfahren für den

(27)

Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 2.6

(28)

Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin 12. März 2018, S. 87

Wohnungsbau zu evaluieren und bei Bedarf weiterzuentwickeln.²⁹

Um zusätzliche Spielräume für den Wohnungsbau zu eröffnen, hat die Bundesregierung 2017 eine neue Gebietskategorie in der Baunutzungsverordnung verankert.³⁰ Das „Urbane Gebiet“ soll den Kommunen mehr Flexibilität bieten, um dichter und höher zu bauen und das Miteinander von verschiedenen Nutzungen zu erleichtern. Für das Maß der baulichen Dichte wurden für das urbane Gebiet eine Grundflächenzahl von 0,8 und eine Geschossflächenzahl von 3,0 festgelegt. Damit liegt die Dichte der neuen Gebietskategorie zwischen Dorf- bzw. Mischgebiet und Kerngebiet. Für die Nutzungsmischung wird keine Gleichgewichtigkeit gefordert. Um eine größere Nutzungsmischung zu ermöglichen, wurde gleichzeitig die TA Lärm angepasst. Am Tag gilt in urbanen Gebieten ein um drei dB höherer Lärmwert als in Kern- und Mischgebieten, nachts gilt die gleiche Lärmgrenze wie in den anderen beiden Gebietskategorien, um die Nachtruhe der Bewohner zu schützen. Über die bisher umgesetzten Regelungen hinaus wird von verschiedenen Seiten gefordert, passive Lärmschutzmaßnahmen durch eine Änderung des Immissionsschutzrechts zuzulassen. In ihrer Koalitionsvereinbarung haben die Parteien vereinbart, das Bauplanungsrecht und die immissionsschutzrechtlichen Vorschriften besser aufeinander abzustimmen, um den Kommunen eine bessere Nutzungsmischung zu ermöglichen.³¹

Das „Urbane Gebiet“ ist ein Instrument, das in erster Linie für größere Städte von Interesse ist. Die Umsetzung der neuen Gebietskategorie vor Ort benötigt einen gewissen Vorlauf. Es zeigt sich aber bereits jetzt, dass die Kommunen das neue Instrument gut annehmen.³² Zahlreiche Städte setzen sich konkret mit der Ausweisung urbaner Gebiete auseinander. An der Spitze steht Hamburg, wo annähernd 40 urbane Gebiete entstehen sollen. Einige Vorhaben befinden sich bereits in der Umsetzung, andere noch in der Planung. Bei der Stadt Bonn gibt es aktuell drei konkrete Planungsfälle.³³ Für ein erstes Projekt liegt bereits ein förmlicher Satzungsbeschluss vom Dezember 2018 vor. Auch aus den Städten Stuttgart, Nürnberg, München und Leipzig sind derartige Vorhaben bekannt.

(29)

Ebenda, S. 110

(30)

Die Bundesregierung: Zusammenleben in der Stadt – Neue Spielräume für den Wohnungsbau, 12.04.2017

(31)

Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin 12. März 2018, S. 109-110

(32)

Telefonische Auskunft des Deutschen Städtetages vom 25.01.2019

(33)

Telefonische Auskunft der Stadt Bonn vom 09.01.2019

8. Förderinstrumente³⁴

Die Baukostensenkungskommission regte an, bei städtebaulichen Förderungen ausdrücklich Wert auf kostengünstiges Bauen zu legen. Darüber hinaus empfahl die Kommission in Bezug auf die Verknüpfung von Planung und Ausführung eine flexible Handhabung des Vergaberechts, um Innovationspartnerschaften und eine integrierte Planung entwickeln zu können. Laut Baukostensenkungskommission würden die Fördermittelrichtlinien der Länder häufig zu Einschränkungen führen.

Im Bereich des Städtebaus gewährt der Bund nach Artikel 104b des Grundgesetzes Finanzhilfen im Rahmen der Städtebauförderung und des Investitionspakts Soziale Integration im Quartier. Gemäß Präambel der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung ist ein möglichst effi-

(34)

Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 1.12, 1.13

zienter und sparsamer Mitteleinsatz unter anderem durch die Begrenzung des Sanierungsaufwands und -umfangs sowie maßnahmenbezogene Pauschalierungen und Förderhöchstbeträge zu gewährleisten.

Die finanzrechtliche Verantwortung und Ausgestaltung der Bundesfinanzhilfen liegt verfassungsgemäß bei den Ländern. Dies betrifft auch die Anforderungen an integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte (ISEK), in denen nach den Empfehlungen der Baukostensenkungskommission das kostengünstige Bauen stärker Eingang

finden soll. Von Seiten des Bundes wurde den Kommunen eine Arbeitshilfe zu ISEK zur Verfügung gestellt. Bei einer inhaltlichen Überarbeitung kann die Aufnahme des Aspekts des kostengünstigen Bauens in die Arbeitshilfe erwogen werden.

Die rechtlichen Grundlagen des Baugesetzbuchs und der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung beschränken die Handhabung des Vergaberechts nicht und führen deshalb von Seiten des Bundes zu keinem neuen Sachstand oder Handlungsbedarf.

9. Anreize durch Steuerrecht setzen³⁵

9.1 Grunderwerbsteuer

Die Baukostensenkungskommission hat den Ländern empfohlen, die Höhe der Grunderwerbsteuer zu überprüfen und ggf. zu senken.

Die Grunderwerbsteuer fällt bei Erwerbsvorgängen inländischer Grundstücke an. Die Grunderwerbsteuer wird auf Bundesebene durch das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) geregelt. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 haben die Länder die Befugnis, den Steuersatz festzulegen. Lag der Steuersatz im Jahr 2006 noch einheitlich bei 3,5 %, so haben bis auf Bayern und Sachsen inzwischen alle Länder den Steuersatz erhöht. Der Spitzensteuersatz liegt aktuell bei 6,5 % in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein. Die Anhebung der Grunderwerbsteuer hat den Erwerb von Grundstücken und Gebäuden deutlich verteuert.

Eine Senkung der Grunderwerbsteuersätze durch die Länder ist nicht zu erwarten. Um die Kosten für den Wohnungsneubau und den Wohnungserwerb dennoch zu verringern, haben die Regierungsparteien im Koalitionsvertrag³⁶ vereinbart, einen Freibetrag für den erstmaligen Erwerb von Wohngrundstücken durch Familien zu prüfen.

Eine spürbare Senkung der Erwerbsnebenkosten würde die Erwerbsschwelle günstig beeinflussen, insbesondere da die Nebenkosten aus dem Eigenkapital bestritten werden müssen. Das BMI wird auf eine Umsetzung drängen. Dafür ist allerdings die Mitwirkung der Länder notwendig, da ihnen die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zufließen.

Durch sog. „Share Deals“ gehen den Landeshaushalten jährlich Steuereinnahmen in Milliardenhöhe verloren. Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 31. Juli 2019 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes beschlossen, um missbräuchliche Steuergestaltungen bei der Grunderwerbsteuer mittels Share Deals zu beenden. Eine weitgehende Vermeidung von Umgehungsmöglichkeiten bei Share Deals kann Möglichkeiten für Entlastungen auf anderer Seite eröffnen.

(35) Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 1.10, 1.11, 2.10

(36) Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, Berlin 12. März 2018, S. 110

9.2 Absetzung für Abnutzung (AfA)

Gemäß Baukostensenkungskommission hat der vermehrte Einsatz von Anlagen der technischen Gebäudeausrüstung insbesondere im Zuge der Steigerung der Energieeffizienz sowie der gestiegenen Anforderungen im IT-Bereich dazu geführt, dass die Preise für diese Kostengruppe überdurchschnittlich angestiegen sind. Gleichzeitig hat sich die Nutzungsdauer der Techniken reduziert. Diese Entwicklungen haben die Baukostensenkungskommission u. a. dazu veranlasst, eine Erhöhung der linearen AfA für Wohngebäude zu fordern.

Um einen zielgenauen Anreiz für den Mietwohnungsbau im bezahlbaren Mietsegment zu setzen, ist anstelle einer Erhöhung der linearen AfA eine zeitlich befristete Sonderabschreibung eingeführt worden. Die Sonderabschreibung beträgt zusätzlich zur linearen Abschreibung über vier Jahre fünf Prozent pro Jahr. Die zeitliche Befristung soll dazu führen, dass der dringend benötigte Wohnraum möglichst zeitnah errichtet wird. Die Anschaffungs- oder Herstellungskosten dürfen 3.000 Euro pro Quadratmeter nicht überschreiten. Um von dieser Sonderregelung zu profitieren, müssen die Bauanträge zwischen dem 01.09.2018 und dem 31.12.2021 gestellt werden. Mit der Sonderabschreibung werden auch Wohnungen gefördert, die durch Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden neu hergestellt werden beispielsweise durch Dachgeschossausbau oder durch Umwandlung von Gewerbeflächen zu Wohnraum.

Die Anhebung der linearen AfA wäre demgegenüber eine Maßnahme, die auch für Bestandsgebäude gelten würde. Sie ließe sich zudem nicht z. B. auf Gebäude mit bestimmter Nutzung begrenzen. Sie ist kein Instrument gezielter steuerpolitischer Lenkung.

Die lineare AfA auf Wohngebäude dient der gleichmäßigen Verteilung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten über den gesamten Zeitraum der Nutzung des Gebäudes. Für alle Mietwohngebäude gilt grundsätzlich gemäß § 7 Absatz 4 Satz 1 EStG eine einheitliche lineare AfA von 2 Prozent (entspricht rechnerisch einer Nutzungsdauer von 50 Jahren).

9.3 Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) und Photovoltaikanlagen

Die Baukostensenkungskommission hatte die Beseitigung steuerlicher Hemmnisse für Wohnungsunternehmen beim Betrieb von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK) und Photovoltaik empfohlen.

Im Rahmen des Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus ist auch eine Änderung des § 5 Absatz 1 Nummer 10 des Körperschaftsteuergesetzes erfolgt. Diese sieht vor, dass Wohnungsgenossenschaften und -vereine für ihre Vermietungserträge auch dann die Steuerbefreiung erhalten, wenn ihre übrigen Einnahmen nur wegen der Stromlieferung aus solaren Mieterstromanlagen zwar die bisherige Unschränklichkeitsgrenze von 10 Prozent der Gesamteinnahmen übersteigen, die Einnahmen aus diesen Stromlieferungen aber nicht 20 Prozent ihrer Gesamteinnahmen übersteigen.

10. Wissen generieren, Erfahrung und Daten austauschen, Ausbildung stärken³⁷

10.1 Forschung ausbauen

Die Baukostensenkungskommission hat empfohlen, dass die Bauforschung sich stärker dem Thema des kostengünstigen Bauens widmet, auch mithilfe der im Wohnungsbau tätigen Unternehmen und Verbände, sowie mit Pilot- oder Modellvorhaben.

Kostengünstiges Bauen wird seit vielen Jahren durch das Bundesbauministerium sowohl im Rahmen der Forschungsförderung, der Ressortforschung als auch mit Modellvorhaben vorangetrieben. Die Arbeit der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen hat dazu geführt, dass der Forschungsumfang nochmals intensiviert wurde. Das Themenspektrum umfasste Studien zu den Verursachern von Investitions- und Betriebskosten im Wohnungsbau sowie den Kostenwirkungen einzelner Kostentreiber wie z. B. steigende Anforderungen zur Energieeinsparung oder höhere Qualitäten beim Bauen, Untersuchungen zur Zyklizität von Baukosten sowie zu Möglichkeiten der Kostenreduzierung durch serielles und modulares Bauen.

Mit den „Modellvorhaben zum nachhaltigen und bezahlbaren Bauen von Variowohnungen“ setzt das BMI zudem Impulse für die Entwicklung zeitgemäßer kleiner Wohnungen mit kompakten und flexiblen Grundrissen im preiswerten Wohnungssegment.

Das kostengünstige Bauen wird auch in Zukunft ein Forschungsschwerpunkt im Innovationsprogramm Zukunft Bau bleiben.

Im Juli 2019 ist die neue Förderrichtlinie des Innovationsprogramms Zukunft Bau auf der Grundlage der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) veröffentlicht worden. Das Innovationsprogramm Zukunft Bau stellt eine Weiterentwicklung der im Jahr 2006 gestarteten Forschungsinitiative Zukunft Bau dar. Neuerungen gibt es insbesondere im Bereich der Zukunft Bau Forschungsförderung, die mit den neuen Forschungskategorien Grundlagenforschung, industrielle Forschung, experimentelle Entwicklung und Durchführbarkeitsstudien alle Stufen der Innovationsentwicklung bis hin zu marktnahen Tätigkeiten

unterstützt. Kleine und mittlere Unternehmen (KMU) werden zukünftig bei der Forschung und Entwicklung noch stärker als bisher unterstützt. BMI und BBSR werden zudem den Wissenstransfer der Forschungsergebnisse weiter ausbauen.

Dem Thema Innenentwicklung und Nachverdichtung wurde in verschiedenen Ressortforschungsvorhaben nachgegangen. Beispielhaft wird auf das Forschungsprojekt der Allgemeinen Ressortforschung „Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten“ sowie auf die Studien und Modellvorhaben zum Thema „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“ im Programm Experimenteller Wohnungs- und Städtebau hingewiesen.

Die vielfältigen Forschungsaktivitäten sind im Internetauftritt des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (www.bbsr.bund.de) sowie unter www.zukunftbau.de/ abrufbar. Die Forschungsergebnisse werden fortlaufend öffentlich zur Verfügung gestellt.

10.2 Erfahrungsaustausch intensivieren

Die Baukostensenkungskommission hat allen Akteuren empfohlen, gute Lösungen des kostengünstigen Wohnungsbaus besser zu kommunizieren und den Erfahrungsaustausch zu verbessern.

Der Erfahrungsaustausch zum kostengünstigen Wohnungsbau wird durch die verschiedene Akteure wie der öffentlichen Hand, den Kammern der planenden Berufe, der Wohnungs- und der Bauwirtschaft intensiv durch Fachveranstaltungen, Best-Practice-Sammlungen, Leitfäden und Planungshilfen sowie Pilot- und Referenzprojekte gefördert.

(37)

Empfehlungen der Baukostensenkungskommission: 1.2, 1.14, 1.18, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.13, 4.14, 4.15, 5.1, 5.4, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4

Wettbewerbe wie der „Deutscher Bauherrenpreis – Hohe Qualität zu tragbaren Kosten“ des GdW in Zusammenarbeit mit BDA und DST sowie der Architektenwettbewerb „Wohnraum schaffen“ des VdW Niedersachsen/Bremen setzen Anreize, das kostengünstige Bauen in der Praxis umzusetzen.

10.3 Baukosten-Datenbanken

Die Baukostensenkungskommission hat den Aufbau von Datenbanken mit realisierten Bauvorhaben empfohlen, um die allgemeine Entwicklung von Baukosten, aber auch die Veränderung von kostenbeeinflussenden Faktoren wie die gesetzlichen Rahmenbedingungen, aber auch den Einsatz verbesserter oder innovativer Fertigungsverfahren auf einer breiten und statistisch validen Grundlage einschätzen zu können.

Abgerechnete Baukosten öffentlicher Hochbaumaßnahmen werden von der Informationsstelle Wirtschaftliches Bauen (IWB) in Freiburg bundesweit gesammelt, in der Baukostendatenbank der Länder LAGUNO gespeichert und ausgewertet. Diese dienen als Basis für die Kennwertbildung in DV-Instrumenten. Eine direkte Auswertung der Veränderung der Baukostenentwicklung ist nicht vorgesehen. Im Rahmen der Kennwertbildung können Preissteigerungsindizes berücksichtigt werden.

Eine weitere wichtige Informationsbasis für das kostengünstige Bauen liefert das Baukosteninformationssystem

Deutscher Architektenkammern BKI. Im Jahr 2017 hat das BKI einen Sonderband „Objektdaten Sozialer Wohnungsbau“ herausgegeben. Dieser enthält Kostenwerte für mehr als 73 abgerechnete Referenzprojekte für den Neubau von Mietwohnungen unterschiedlicher Größe. Die Daten des BKI stellen den Planern wichtige Informationen zur Kostenstruktur im Wohnungsbau zur Verfügung.

10.4 Hochschulausbildung / Fortbildung

Die Baukostensenkungskommission hat empfohlen, dass kostengünstiges Planen und Bauen sowie Schnittstellenkompetenz im Hinblick auf reibungslosen Planungs- und Ausführungsprozess in der Aus- und Fortbildung der an Planung und Ausführung Beteiligten sowie in der Wohnungswirtschaft verankert werden. Die Vorteile anderer Bauweisen, wie z. B. des industriellen Bauens, sollten in Studium und Ausbildung kommuniziert werden.

Der Wohnungsbau ist bereits fester Bestandteil von Studien- und Projektarbeiten im Studium der Architektur sowie in den Meister- und Polierausbildungen der bauausführenden Berufe. Auch die Fortbildungsprogramme der Kammern sehen regelmäßige entsprechende Angebote für die Weiterbildung vor.

Für die Hochschulausbildungen sind die jeweiligen Kulturressorts der Länder verantwortlich, der Bund hat hier keine Zuständigkeit.

11. Resümee

Der Umsetzungsstand der Empfehlungen der Baukostensenkungskommission zeigt, dass in vielen Bereichen ein weit fortgeschrittenes Stadium erreicht wurde.

So wurden zur Förderung einer größeren Verbreitung des seriellen und modularen Bauens mehrere aufeinander aufbauende Maßnahmen zielgerichtet umgesetzt. Durch die Unterstützung des Bundesbauministeriums und eine gute Kooperation von Planern, Wohnungs- und Bauwirtschaft konnte eine Rahmenvereinbarung geschlossen werden, die eine Bündelung und Erhöhung des Nachfragevolumens verspricht. Nach Auffassung des HDB wurde damit eine wesentliche Voraussetzung für die Ausweitung der Produktionskapazitäten in der Bauwirtschaft geschaffen. Die Wohnungswirtschaft ihrerseits nimmt die neuen Möglichkeiten an, nur wenige Monate nach Abschluss der Vereinbarung ist ein erstes Projekt fertig gestellt. Weitere Vorhaben sind in Planung. Die nächsten Monate und Jahre werden zeigen, wie erfolgreich die Umsetzungspraxis läuft. Die jüngsten Entwicklungen erscheinen vielversprechend, mit ihnen scheint ein Durchbruch beim seriellen und modularen Bauen erreichbar. Die beteiligten Partner beabsichtigen, die Umsetzung der Rahmenvereinbarung fortlaufend zu evaluieren. Das BMI hat dazu bereits die Erarbeitung einer Evaluationskonzeption in Auftrag gegeben.

Zur Novellierung des Energieeinsparrechts durch das Gebäudeenergiegesetz (GEG) liegt ein gemeinsamer Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums des Innern, für Heimat und Bau vor. Der Referentenentwurf führt im Lichte des Koalitionsvertrages und in Ansehung der Beschlüsse des Wohngipfels für bezahlbares Bauen und Wohnen das Energieeinsparungsgesetz, die Energieeinsparverordnung und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz im neuen Gebäudeenergiegesetz ohne wesentliche materielle Änderungen zusammen. Die geltenden energetischen Anforderungen der Energieeinsparverordnung an Neubau (seit 1. Januar 2016) und an den Bestand, einschließlich der Nutzungspflichten nach dem Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz, werden beibehalten.

Der o. g. Referentenentwurf befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung, so dass sich noch Änderungen ergeben können.

In Kraft getreten ist hingegen die Sonderabschreibung für den Mietwohnungsneubau, von der zu erwarten ist, dass zeitnah Wohnungen zu erschwinglichen Preisen errichtet werden.

Um den Wohnungsbau in verdichteten Stadträumen zu erleichtern, hat die Bundesregierung in den letzten Jahren bereits mehrere Verbesserungen im Bauplanungsrecht umgesetzt. Darüber hinaus wird aufbauend auf den Ergebnissen der seitens des BMI eingerichteten Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ ein Entwurf einer Bauplanungsrechtsnovelle erarbeitet.

Forschungen des Bundes zum kostengünstigen Bauen werden seit vielen Jahren durchgeführt. Dadurch konnte ein umfassendes Wissen generiert werden. Durch den Internetauftritt und regelmäßige Fachveranstaltungen wird ein kontinuierlicher Austausch gewährleistet.

Die Umsetzung weiterer Empfehlungen ist auf gutem Wege. Dazu gehören wesentliche Handlungsfelder wie die Überprüfungen von Bauordnungsrecht und Normwesen. Die Bauministerkonferenz hat in ihren letzten Sitzungen vielversprechende Beschlüsse gefasst. Die Bundesregierung geht davon aus, dass diese zügig umgesetzt werden.

Mit der Deutschen Normungsroadmap Bauwerke wurden viele Kritikpunkte aufgegriffen, die Beteiligten haben sich einen Fahrplan zur Reformierung des Normwesens aufgegeben. Eine regelmäßige Evaluation des Erreichten ist vorgesehen.

Im Bereich der Digitalisierung sowie der integrierten Planung und Bauausführung wurden ebenfalls gute Fortschritte erreicht.

Im Handlungsfeld Technische Gebäudeausrüstung sind Umsetzungsschritte in der der Planung, im Handlungsfeld Grunderwerbsteuer in der Umsetzung.

In der Analyse der Umsetzungsergebnisse wurde darüber hinaus deutlich, dass viele in der Baukostensenkungskommission adressierte Ziele nicht im Rahmen des Maßnahmenpakets Baukostensenkung weiterverfolgt werden sollten bzw. können.

Zum einen, da die Ziele bereits in anderen Gremien bearbeitet werden. So hatte die Baukostensenkungskommission die Empfehlung ausgesprochen, ein „Instrument zur Begrenzung des Baulandpreisanstiegs“ zu entwickeln, da die Grundstückspreise von herausragender Bedeutung für die Gesamtkosten von Wohngebäuden sind.³⁸ Die vom BMI eingesetzte Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ hat am 2. Juli 2019 nach neun Monaten intensiver Arbeit Handlungsemp-

fehlungen für Verbesserungen bei der Bereitstellung von Bauland und zur Bodenpolitik vorgelegt.³⁹

Zum anderen beschreiben viele Empfehlungen der Baukostensenkungskommission Daueraufgaben von Bauherren, Planern, Wohnungs- und Bauwirtschaft, für deren fortwährende Umsetzung die jeweiligen Akteure zuständig sind und die bereits in der Breite durch den fortwährenden Austausch und die Weiterentwicklung von Best-Practice-Beispielen und Handlungsleitfäden umgesetzt werden.

(38)

s. Empfehlung der Baukostensenkungskommission 1.17

(39)

s. Handlungsempfehlungen der Baulandkommission unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.html>

12. Ausblick

Mit dem Wohngipfel im Kanzleramt hat der Bund einen weiteren Impuls für eine gemeinsame Offensive von Bund, Ländern und Kommunen für den bezahlbaren Wohnungsbau gesetzt.⁴⁰

Die Arbeit der Baukostensenkungskommission wird mit dem „**Maßnahmenpaket Baukostensenkung**“ im Rahmen der Wohnraumoffensive fortgesetzt. Das Maßnahmenpaket fokussiert auf die Maßnahmen, die aus Sicht der Bundesregierung, der Länder und Kommunen einen effektiven Beitrag zur Begrenzung von Baukosten liefern können. Die einzelnen Maßnahmen werden in spezifischen Folgeprozessen oder anderen Gremien weiter verfolgt und in die Umsetzung gebracht:

Die **Weiterentwicklung und Harmonisierung der Landesbauordnungen** mit der Musterbauordnung sowie die Verbesserung der Genehmigungspraxis waren und sind re-

gelmäßig Gegenstand der Sitzungen der Bauministerkonferenz (Länderkompetenz). Die Bauministerkonferenz hat in ihren jüngsten Sitzungen bekräftigt, dass die Länder eine weitest gehende Harmonisierung der Landesbauordnungen mit der Musterbauordnung anstreben. Außerdem hat die Sonderbauministerkonferenz in ihrer Sitzung am 22. Februar 2019 beschlossen, eine Regelung zur Typengenehmigung in der Musterbauordnung aufzunehmen.

Zur **Förderung des seriellen und modularen Bauens** wird die von BMI, BAK, HDB und GdW initiierte Rahmenvereinbarung zum seriellen und modularen Bauen und deren

(40)

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat/BBSR: Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt

Umsetzung durch die Begleitforschung des BMI und ein Expertengremium der vier Akteure (BMI, BAK, GdW, HDB) fortlaufend begleitet; darüber hinaus hat der GdW einen GdW-internen Begleitkreis (Kreis der Wohnungsunternehmen) unter Beteiligung des BMI eingerichtet, in dem die Umsetzung in einzelne Bauvorhaben analysiert und bewertet werden. Die Ergebnisse werden der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt und können für weitere Verfahren genutzt werden. Mit Unterstützung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist inzwischen auch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) der Rahmenvereinbarung beigetreten und plant nun, Bundesbedienstetenwohnungen in serieller und modularer Bauweise zu erstellen.

Zur **Vereinfachung der Vergabeverfahren** hat das BMI zum 1. März 2019 im Bund eine novellierte VOB/A eingeführt, die viele Verfahrenserleichterungen sowohl für Auftraggeber als auch für die Bauwirtschaft vorsieht, z. B. im Bereich der Eignungsnachweise und durch erhöhte Wertgrenzen.

Zur **Optimierung der bauaufsichtlichen Verfahren** wird der Bund gemeinsam mit den Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Bayern und Baden-Württemberg, interessierten Kommunen und der Leitstelle XPlanung/XBau in Hamburg im Rahmen des Online Zugangs Gesetzes (OZG) den durchgängig digitalen Bauantrag befördern. Der Start eines Digitalisierungslabors zum digitalen Bauantrag ist im November 2018 erfolgt.

Zur **Unterstützung der Digitalisierung** der gesamten Wertschöpfungskette Bau hat das BMI gemeinsam mit dem BMVI am 28. Juni 2019 ein Nationales BIM-Kompetenzzentrum gestartet. Die beiden Bundesministerien werden das Nationale BIM-Kompetenzzentrum gemeinsam betreiben und so für ein einheitliches und abgestimmtes Vorgehen im Infrastruktur- und Hochbau sorgen. Ziel ist, die Digitalisierung im Bauwesen zu beschleunigen.

Angeregt von Bund und Ländern wurde in der „Deutschen Normungsroadmap Bauwerke“ des DIN e. V. auch die **Einführung einer Folgekostenabschätzung** im Normungsprozess aufgegriffen und soll jetzt zur Anwendung kommen.

Der Prozess zur Implementierung wird von Bund und Ländern aktiv begleitet.

Im Januar 2019 hat die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) gegründete **„temporäre Expertengruppe Baunormung“** vorgeschlagen, eine organisatorisch unabhängige Stelle einzurichten, die schwerpunktmäßig Normen und Standards im Wohngebäudebereich hinsichtlich ihrer Kostenrelevanz bewertet, ein Wirtschaftlichkeitsvotum abgibt und insbesondere Bund, Länder und Kommunen fachlich berät. Die im Normungsprozess vorgenommenen **Folgekostenabschätzungen** sind dabei heranzuziehen.

Die Einrichtung der unabhängigen Stelle soll in zwei Phasen erfolgen: Aus einer Pilotphase sollen die gewonnenen Erkenntnisse zur Einrichtung der unabhängigen Stelle berücksichtigt werden.

Die Bauministerkonferenz hat die Absicht des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat begrüßt. Eine Beteiligung der Länder an der unabhängigen Stelle sowie deren Mitfinanzierung wird angestrebt.

Zur **Schaffung von kostengünstigen Systemen der technischen Gebäudeausrüstung** werden Gespräche mit den entsprechenden Verbänden geführt und Empfehlungen erarbeitet.

Begleitet werden die einzelnen Maßnahmen und Gremien fachlich und organisatorisch durch die **„Geschäftsstelle Baukostensenkung“**, die im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) eingerichtet worden ist. Darüber hinaus werden die Maßnahmen auch durch das Innovationsprogramm Zukunft Bau begleitet und unterstützt. Alle Berichte, Gutachten, und Forschungsvorhaben zum Themenkomplex „Maßnahmenpaket Baukostensenkung“ werden auf der Internetseite des Innovationsprogramms Zukunft Bau fortlaufend veröffentlicht.⁴¹

(41)
s. <https://www.zukunftbau.de/kb/forschungsergebnisse-modellvorhaben-wettbewerbe/>

Herausgeber

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), 10557 Berlin
www.bmi.bund.de

Bearbeitung

Karin Lorenz-Hennig,
Geschäftsstelle „Maßnahmenpaket Baukostensenkung“,
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Referat Bauingenieurwesen, Bauforschung,
Nachhaltiges Bauen (BW I 5)
im Bundesministerium des Innern für Bau und Heimat (BMI)

in Kooperation mit den Fachreferaten der Abteilungen
BW „Bauwesen, Bauwirtschaft und Bundesbauten“ sowie
SW „Stadtentwicklung, Wohnen“
im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Layout und Druck

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)

Stand

Juli 2019

