

## **Unterrichtung durch die Bundesregierung**

### **Handlungsrahmen der Bundesregierung für eine Initiative zum kosten- und flächensparenden Bauen**

**Anlage: Bericht der Kommission zur Kostensenkung und Verringerung  
von Vorschriften im Wohnungsbau „Mehr Wohnungen für weniger Geld“**

#### **I. Ausgangslage**

Bauen ist in Deutschland nach internationalen Vergleichsmaßstäben teuer. Mit 1 % des Bruttoinlandprodukts werden gerade 1,5 Wohnungen auf 1 000 Einwohner errichtet. Eine Reihe europäischer Partnerländer erzielt mit gleichem Einsatz das Doppelte und mehr. Die Gesamtbaukosten sowohl im Mietwohnungs- wie Eigenheimbereich haben in Deutschland eine Höhe erreicht, die deutlich über dem europäischen Niveau liegt. Die durchschnittlichen Kosten eines Einfamilienhauses stiegen im vergangenen Jahrzehnt um über 40 %. Die Bodenpreise sind in den zurückliegenden Jahren vor allem in Ballungsgebieten deutlich angestiegen. Jährliche Steigerungsraten von rd. 10 % sind hier keine Seltenheit.

Bauen muß in Deutschland zur Sicherung eines breiten Wohnungsangebots für alle Bevölkerungsschichten wieder preisgünstiger werden. Eine Stärkung und Erweiterung des preisgünstigen Marktsegments erleichtert zugleich die Wohneigentumsbildung und trägt zu einem effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel sowie zu einer Verfestigung der gesamten Wohnungsbautätigkeit bei. Dies bietet der Bauwirtschaft weiterhin gute Entwicklungschancen und schafft oder sichert Arbeitsplätze.

#### **II. Ergebnisse der Kommission zur „Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau“**

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat in den zurückliegenden Jahren mit erheblichen Anstrengungen in der Forschung

und bei der Durchführung von beispielgebenden Projekten des Städte- und Wohnungsbaus dazu beigetragen, das Wissen um die Wege des kosten- und flächensparenden Bauens und ihre Umsetzung zu verbreitern. Bislang hat sich dieses Wissen allerdings auf dem Markt kaum durchgesetzt. Deshalb hat das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau im September 1993 eine Kommission zur „Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau“ berufen, damit dieses Expertengremium eine umfassende Strategie zur stärkeren Umsetzung kostensparender Bauweisen in der Praxis entwickelt.

Die Bundesregierung greift die Ergebnisse der Kommissionsarbeit, die auch die Unterstützung durch die „Expertenkommission Wohnungspolitik“ gefunden hat, im Rahmen ihrer Initiative zum kosten- und flächensparenden Bauen auf und unterstützt im Rahmen ihrer Möglichkeiten die konkrete Umsetzung der Kommissionsvorschläge.

Als zentrales Ergebnis der Kommission bleibt festzuhalten, daß hohe Baukosten nicht oder nur begrenzt das Ergebnis von bautechnischen Normierungen (Rechts- und Verwaltungsvorschriften einerseits, technische Regelwerke andererseits) sind. Hohe Baukosten sind heute vor allem das Ergebnis von Interessen, Gewohnheiten, Rollenverteilungen der Beteiligten und eines fehlenden Wettbewerbs. Die historischen und internationalen Vergleiche zeigen ein ineinander greifen von vielfältigen geschriebenen und ungeschriebenen Regeln und Gewohnheiten, die sich zu einer „unsichtbaren Hand“ der Baukostensteigerung verdichten.

Für eine nachhaltige Senkung des Baukostenniveaus kommt es entscheidend darauf an, den Wettbewerb auf allen Stufen des Bauens zu intensivieren, das Interesse von Angebot und Nachfrage an kostengünstigem Wohnungsbau zu stärken und Hindernisse abzubauen, die einer Entfaltung von Märkten mit kostengünstigen Wohnungen und Eigenheimen entgegenwirken.

Eine erfolgreiche Baukostensenkungsstrategie erfordert einen breiten längerfristigen Handlungsansatz und vor allem Problembewußtsein und Bereitschaft aller Betroffenen, hierbei den notwendigen Beitrag zu leisten.

Deshalb sind alle Beteiligten des Baugeschehens, Anbieter und Nachfrager, die staatlichen Ebenen, die berufsständischen Organisationen und Verbände gefordert, die praktische Umsetzung des vorhandenen Wissens in Wettbewerbsprozessen auf den Bauland-, Bau- und Wohnungsmärkten voranzutreiben.

### III. Leitlinie der Bundesregierung

Die Bundesregierung strebt auf der Grundlage der Empfehlungen der Kostensenkungskommission in den dauerhaft anzulegenden Bemühungen um Kostensenkung eine stärkere Kooperation der betroffenen Gruppen und staatlichen Stellen an. Sie sieht folgende Handlungsfelder für eine Erweiterung der Wettbewerbsspielräume und Marktchancen für kostengünstigen Wohnungsbau.

1. Die Bundesregierung wird überall dort, wo sie selbst Einfluß nehmen kann, die Möglichkeiten zur Kostensenkung ausschöpfen. Dabei geht es vor allem um den Abbau kostentreibender Reglementierungen, die Schaffung von Anreizen zur Stärkung der Interessen am kostengünstigen Bauen sowie die Stärkung des Wettbewerbs. Zu den Aktionsfeldern zählen die Bereitstellung kostengünstigen Baulands, das Baurecht, eine die Kostensenkung unterstützende Wohnungsbauförderung und die Wohnungsfürsorge des Bundes, das öffentliche Bau- und Auftragswesen, die Richtlinien für Baumaßnahmen und Wettbewerbe des Bundes, die Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz.
2. Die Bundesregierung wird die Zusammenarbeit mit den für das Bauordnungsrecht und die Durchführung der Wohnungsbauförderung zuständigen Ländern mit Nachdruck fortführen und die für die Bauleitplanung und Erschließung von Bauland zuständigen Gemeinden durch Informationen über bewährte kostengünstige Lösungen unterstützen.
3. Die Bundesregierung wird die Kooperation zwischen staatlichen Stellen und der Bau- und Wohnungswirtschaft sowie anderen gesellschaftlichen Gruppen mit hohem Interesse am kostengünstigen Wohnungsbau verstärken. Sie wird umgehend hierfür beim Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einen Koordinierungsausschuß „Baukostensenkung“ einrichten. Ziel ist es, die am Baugeschehen Beteiligten zusammenzuführen, um ein abgestimmtes Vorgehen

zu erreichen und durch eine gezielte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit ein breites Kostenbewußtsein zu fördern.

4. Die Bundesregierung unterstützt durch Forschungsvorhaben und Pilotprojekte die Weiterentwicklung von kostensenkenden Bausystemen, Bauverfahren und Baustoffen und macht deren Ergebnisse einer breiten Öffentlichkeit zugänglich.

### IV. Maßnahmen der Bundesregierung

Die Kostensenkungsinitiative der Bundesregierung konzentriert sich auf folgende fünf Handlungsfelder:

#### 1. Umfassende Aufklärungsarbeit zur Erhöhung von Kostenbewußtsein und Markttransparenz

Im Rahmen einer Öffentlichkeitskampagne soll durch Information und Beratung bei Anbietern und Bauherren das Interesse am kostenbewußten Bauen gestärkt werden, um die Marktchancen für preisgünstige Bau- und Wohnformen vor allem auch im Eigenheimbereich zu erhöhen.

Zur breiteren Anwendung von einfach auszuführenden Haus- und Grundrisskonzeptionen sollen die potentiellen Nachfrager die Möglichkeit erhalten, sich individuell über erfolgreiche Modellprojekte zu informieren. Dabei soll deutlich werden, daß eine Verringerung von Ansprüchen an Material und Ausstattung sowie die Anwendung industriell vorgefertigter Bauteile unter Beibehaltung einer guten Wohnqualität möglich ist.

Zu diesem Zweck wird in Kooperation mit der Wirtschaft insbesondere die Einführung eines Bauherren-Informationssystems, die Einschaltung von Rationalisierungsberatern sowie die Einführung von Kontrollmöglichkeiten für den Bauherren in den Bauprozeß angestrebt.

#### 2. Nachfragegerechte Bereitstellung von Bauland und kostengünstige Erschließung

Der Bund bietet auf Konversionsflächen und anderen bundeseigenen Flächen Bauland für den sozialen Wohnungsbau und junge Familien mit Kindern unter Anwendung der Verbilligungsgrundsätze, u. a. auch im Erbbaurecht, an, um das Angebot an preisgünstigem Wohnbauland zusätzlich zu vergrößern.

Im Rahmen seiner Wohnbaulandinitiative führt der Bund Pilotmaßnahmen durch. Das Auswahlverfahren hierzu ist bereits eingeleitet. Mit diesen Maßnahmen soll die schnelle und verbilligte Baulandbereitstellung unter Berücksichtigung von umweltverträglichen, kosten- und flächensparenden Bauweisen beispielhaft verwirklicht werden. Bei der Bebauung dieser Grundstücke sollen Beispiele für wirtschaftliche Mindestgrößen der Baugebiete, wirtschaftliche Stadtbaugrundrisse, kostengünstige Erschließungsmaßnahmen und die Orientierung an rechtlichen und technischen Mindeststandards gegeben werden. Die Steuerung und wissenschaftliche Begleitung erfolgt im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus.

Auf der Grundlage eines Bundesbodenschutzgesetzes erwartet die Bundesregierung verbindliche Vorgaben und Bodenwerte, damit die zu Unrecht als altlastenverdächtige Flächen eingestuften Grundstücke aus dem Verdacht entlassen werden und andere Grundstücke nach einer Sanierung einer baulichen Nutzung zugeführt werden können. Ein vermehrtes Angebot von Bauplätzen im innerstädtischen Bereich kann grundsätzlich eine preisdämpfende Auswirkung auf dem Bodenmarkt haben.

Die Bundesregierung bekräftigt ihre Absicht, entsprechend der Koalitionsvereinbarung die Gemeinden bei der Erschließung neuen Baulands mit einem Bund-Länder-Baulanderschließungsprogramm zu unterstützen. Wie die Bundesregierung bereits in dem Jahreswirtschaftsbericht sowie in ihrer Stellungnahme zum Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik unterstrichen hat, wird sie noch in dieser Legislaturperiode die Ausweisung preisgünstigen Baulands mit einem solchen Programm fördern.

Die Bundesregierung erwartet, daß auch Länder und Kommunen ihrerseits preisgünstiges Bauland vor allem auch für Familien bereitstellen.

Um kostensparende Erschließungsmaßnahmen anzustoßen, wird die Bundesregierung die Information der Kommunen über Möglichkeiten kostensparender Erschließung, unter Optimierung der Anlagen für Verkehr sowie für Ver- und Entsorgung intensivieren. Das gleiche gilt für eine beschleunigte Abwicklung von Planungs- und Baugenehmigungsverfahren. Sie fordert die Kommunen auf, die Möglichkeiten der „public private partnership“ mit privaten Investoren unter Einsatz wettbewerblicher Auswahlverfahren verstärkt zu nutzen, um eine kostengünstige Integration von Baulandausweisung, Erschließung und Wohnungsbau zu ermöglichen.

Im Kontext mit der Senkung der Erschließungskosten sind auch die Anschlußbedingungen der Ver- und Entsorgungsunternehmen zu überprüfen. Die Bundesregierung wird in Gesprächen mit der Versorgungswirtschaft darauf hinwirken, daß die Anschlußbedingungen und Anschlußpraxis der Energieversorgungsunternehmen an die Erfordernisse der Kosten senkung angepaßt werden.

### **3. Schaffung stärkerer Anreize zum preisbewußten Bauen in der Förderpolitik**

Der soziale Wohnungsbau ist ein Teilbereich des gesamten Bau- und Wohnungsmarkts (rd. ein Viertel der jährlichen Fertigstellungen). Er hat für das Marktsegment preisgünstiger Wohnungen besondere Bedeutung und kann wesentlich dazu beitragen, das kosten- und flächensparende Bauen voranzubringen. Bei der anstehenden weiteren Reform des Zweiten Wohnungsbauge setzes soll das bereits geltende Förderprinzip zugunsten kosten- und flächensparender Lösungen gestärkt werden. Hierzu gehören die Einführung oder verstärkte Anwendung von Obergrenzen für Kosten und Flächen sowie eine wirksame Rationalisierungsberatung.

Die Bundesregierung strebt darüber hinaus mit Nachdruck eine verstärkte Vergabe der Fördermittel

im Wettbewerb in Verbindung mit Förderobergrenzen/Kostenobergrenzen an.

Es können auch kombinierte Architekten- und Investorenwettbewerbe durchgeführt werden. Durch solche Wettbewerbsverfahren lassen sich bei gegebenen Haushaltssmitteln größere Wohnungsbauvolumina erreichen.

Zugleich können auf diesem Weg die vorhandenen erheblichen „Vereinfachungs-“ und Rationalisierungsreserven aktiviert und die das heutige hohe Kosteniveau stützenden Strukturen aufgebrochen werden.

Die Bundesregierung beabsichtigt überdies, bei der Reform des Wohnungsbaurechts den Schwerpunkt weiter auf die vereinbarte Förderung zu verlagern. Hierdurch wird das Kostenmietprinzip, das vielfach wegen seiner kostentreibenden Wirkung kritisiert wird, weiter an Bedeutung verlieren.

Im Bereich der Wohnungsfürsorge des Bundes wird die Bundesregierung durch geeignete Standortwahl, Wohnflächen- und Kostenobergrenzen sowie rationelle Bauweisen und durch kombinierte Wettbewerbe auf Kostenreduzierungen drängen. Dabei bieten die anstehenden Aufgaben im Wohnungsbau in der Hauptstadt Berlin, wo für die Auswahl der Investoren vorrangig auf Wettbewerbsverfahren zurückgegriffen werden soll, besonders umfassende Handlungsansätze.

### **4. Weitere Vereinfachung des Städtebau- und Bauordnungsrechts**

Ein einfaches und übersichtliches Städtebaurecht ist Voraussetzung für zügiges und sachgerechtes Planen und Bauen. Die städtebaulichen Rahmenbedingungen für die Planung, Erschließung und Bereitstellung von Bauland sind in den letzten Jahren auf Initiative der Bundesregierung durch neue städtebauliche Instrumente, wie z. B. städtebaulicher Vertrag sowie Vorhaben- und Erschließungsplan, sowie durch Maßnahmen zur Beschleunigung des Planungsprozesses erheblich verbessert worden.

Diese Regelungen sollen nunmehr mit einer Novellierung des Baugesetzbuches unter Einbeziehung des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch übersichtlich zusammengefaßt werden. Dabei werden die für die alten und neuen Bundesländer noch unterschiedlichen Regelungen harmonisiert. Dies wird es den Gemeinden und Investoren erleichtern, die neuen Möglichkeiten offensiv zu nutzen. Ein Referentenentwurf wird voraussichtlich Anfang 1996 vorgelegt. Auch die Planungspraxis sollte die Vereinfachungsbemühungen des Gesetzgebers unterstützen, vor allem auch dadurch, daß die Bauleitplanung von engen, kostengünstigen Baulösungen widersprechenden Festlegungen absieht.

Im Bauordnungsrecht haben die Länder im Rahmen der Novellierungen ihrer Landesbauordnungen wichtige Schritte zur Beschleunigung und Vereinfachung der Baugenehmigungsverfahren, insbesondere durch weitgehende Freistellung von Wohnbauvorhaben, unternommen. Andererseits hat sich die Un-

einheitlichkeit als zunehmendes Hemmnis für eine länderübergreifende Planungs- und Bautätigkeit erwiesen.

Die Bundesregierung wird daher ihre Bemühungen fortsetzen, die Länder für die Schaffung von mehr Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit für die Bauherren zu gewinnen. Dabei sollten die von der Kostenenkungskommission aufgezeigten Möglichkeiten zur Kostensenkung aufgegriffen und stärker auf die sechs wesentlichen Anforderungen an Bauwerke im Sinne der EG-Bauproduktentrichtlinie (mechanische Festigkeit und Standsicherheit; Brandschutz; Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz; Nutzungssicherheit; Schallschutz; Energieeinsparung und Wärmeschutz) reduziert werden. Kostengünstige Lösungen sollten durch möglichst einheitliche materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Bedingungen erleichtert werden, insbesondere in den Bereichen der Brandschutzbauvorschriften und der Schallschutzanforderungen.

##### **5. Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die am Bau Beteiligten sowie der technischen Regeln**

Mit der Zustimmung des Bundesrates zur 5. Novelle der Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) werden ab dem nächsten Jahr die Ziele kosten- und flächensparenden Bauens verstärkt bei der Honorierung von Planungsleistungen berücksichtigt.

Inhalt der Novelle ist u. a. eine erweiterte Abkopplung der Honorare von den tatsächlichen Baukosten. Von den Vertragsparteien kann in Zukunft vereinbart werden, die Honorare vollständig anhand der Kostenberechnung oder des Kostenanschlags zu ermitteln. Ferner wird das Element der Kostenkontrolle in verschiedenen Grundleistungen eingeführt. Darüber hinaus werden die bisherigen Möglichkeiten, Erfolgshonorare im Rahmen der HOAI zu vereinbaren, erweitert. Öffentliche Auftraggeber sollen deshalb auf dieser Grundlage in geeigneten Fällen Verträge mit Planern schließen, die die Belohnung besonderer Erfolge beim kostengünstigen Bauen beinhalten.

Es ist geplant, im Rahmen der Vorbereitung einer weiteren Novelle die HOAI auf weitere Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Förderung kosten- und flächensparenden Bauens zu untersuchen. Dabei wird u. a. die Verankerung einer Fallgruppe „Berücksichtigung von Kostenobergrenzen“ eine Rolle spielen. Weitere Themen werden die Untersuchung von Möglichkeiten der weiteren Abkopplung der Honorare von den tatsächlichen Baukosten sowie Vereinfachung sein.

Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) hat auch für den Wohnungsbau weitreichende Auswirkungen. Die Stärkung des Wettbewerbes durch geregelte, transparente Verfahren der Ausschreibung ist eine wesentliche Voraussetzung für kostenparendes Bauen. Deshalb wird die Bundesregierung in Verbindung mit Kostenobergrenzen dafür sorgen, daß möglichst präzise definierte Anforderungen festgelegt und auf dieser Grundlage funktionale Aus-

schreibungen durchgeführt werden. Angebote auf die Gesamtleistungen können durch Bietergemeinschaften oder Generalunternehmen und Generalübernehmer abgegeben werden.

Das Kostenziel kann auf der Grundlage detaillierter Planungen und Leistungsverzeichnisse – alternativ zur Fachlosvergabe – auch durch Zusammenfassung wirtschaftlich zusammengehöriger Lose erreicht werden. An solchen Ausschreibungen können sich Handwerksbetriebe, Bietergemeinschaften, Generalunternehmer u. a. beteiligen. Mit diesem Wettbewerbsverfahren können die jeweils wirtschaftlichsten Lösungen ermittelt werden. Dies führt auch zu einer sachgerechten Beteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen.

Schließlich wird die Bundesregierung in den Grundsätzen und Richtlinien für Wettbewerbe (GRW) die Durchführung kombinierter Wettbewerbe von Architekten und Investoren ermöglichen.

Die Bundesregierung wird das Planen und Bauen unter Vorgabe bestimmter Kostenrahmen für geeignete Baumaßnahmen in ihren Verantwortungsbereich prüfen und vorantreiben.

Die Bundesregierung ist bestrebt, bei der Weiterentwicklung von Normen und technischen Baubestimmungen nach den in Zukunft hierfür maßgebenden europäischen technischen Regeln eine größere Wahlfreiheit durchzusetzen. Hierzu gehört, daß abgestufte Leistungsniveaus zur Auswahl gestellt, Mindestanforderungen festgelegt und nur eingeschränkt öffentlich-rechtlich eingeführt werden. Dies gilt insbesondere für den Anwendungsbereich der Bauproduktentrichtlinie. Die Bundesregierung wird sich darüber hinaus für eine Reduzierung hoher Ausbau-, Ausstattungs- und allgemeiner Anspruchsstandards einsetzen, die in der Regel in keinem Zusammenhang mit dem technischen Regelwerk zur Gewährleistung des Sicherheits- und Schutzniveaus stehen.

Zur Verbesserung der Transparenz von Gebäudestandards wird die Bundesregierung im Zusammenwirken mit den Ländern daran gehen, die Voraussetzungen für die Anregung von standardisierten Gebäudetypen zu verbessern, mit denen in leicht verständlicher Form Mindestanforderungen und Standards mit verschiedenen Niveaus etwa bei Brand-, Schall- und Wärmeschutz für den Wirtschaftsverkehr dokumentiert werden können.

##### **V. Notwendigkeit gemeinsamen Vorgehens**

Für eine nachhaltige Verwirklichung eines höheren Kostenbewußtseins im Wohnungsbau steht nicht nur der Bund in der Pflicht. Deshalb verbindet die Bundesregierung die Vorlage dieses Handlungsrahmens, der zeitgleich dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet wird, mit der Aufforderung an die Länder und Gemeinden sowie alle am Bau Beteiligten (Planer, Bauausführer, Baustoffhersteller und Versorgungsunternehmen), die Anstrengungen zum kostenbewußtten Bauen durch wirksame Maßnahmen im eigenen Verantwortungsbereich zu unterstützen. Dabei kann insbesondere auch die frei-

willige Übernahme guter Lösungsansätze aus den Nachbarländern (wie sog. Bauteams) einen nützlichen Beitrag zur Realisierung von Kostensenkungspotentialen leisten.

Die Bundesregierung beabsichtigt, mit Vertretern aller am Bau Beteiligten eine intensive begleitende Diskussion der Umsetzungsprozesse zu führen. Die Bundesregierung hat die Empfehlungen der Kostenenkungskommission an die für das Bauordnungsrecht, die Durchführung der Wohnungsbauförderung und den Vollzug des Baugesetzbuchs in den Gemeinden zuständigen Länder herangetragen. Die Ministerkonferenz der ARGEBAU hat mit Beschuß

vom 1. Dezember 1994 eine Stellungnahme zum Bericht der Kostensenkungskommission beschlossen. Die Bundesregierung wird das Gespräch mit den Ländern und den kommunalen Spitzenverbänden fortsetzen.

Die Bundesregierung geht davon aus, daß der beabsichtigte hochrangig zu besetzende „Koordinierungsausschuß Baukostenenkung“ weitere wichtige Impulse für die Verwirklichung von Kostensenkungsstrategien im Wohnungsbau vermitteln sowie eine breitere öffentliche Diskussion über dieses wichtige wohnungspolitische Ziel in Gang setzen wird. Der Ausschuß wird regelmäßig berichten.



# Mehr Wohnungen für weniger Geld

Bericht der Kommission zur  
Kostensenkung und Verringerung  
von Vorschriften im Wohnungsbau

Juli 1994

Im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

Geschäftsführung empirica, Gesellschaft für Struktur-  
der Kommission: und Stadtforschung mbH, Bonn

Verfasser: Ulrich Pfeiffer und Bernd Zeitzen  
unter Mitarbeit von: Jürgen Aring und Michael Ammann



## VORWORT

Im September 1993 hat die Bundesministerin für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Frau Dr. Schwaetzer eine Kommission zur "Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau" berufen. Auftrag der Kommission war es, bis Mitte Juli 1994 eine umfassende Strategie zu entwickeln, "um eine stärkere Umsetzung kostensparender Bauweisen in der Praxis durchzusetzen". Als Eckpunkte der Kommissionsarbeit wurden folgende Aufgabenbereiche benannt:

- "Möglichkeiten zur Reduzierung von für den Wohnungsbau kostenrelevanten Festlegungen im Bereich der technischen Regeln.
- Verfahrenserleichterungen und Kostensenkung durch Reduzierung im Bereich der sogenannten Vertragsnormen (VOB/C).
- Überprüfung und Abbau von technischen Anforderungen im Bauordnungsrecht.
- Anreize für kosten- und flächensparendes Bauen.
- Modelluntersuchungen über Kosten von Wohnungen, deren Standards sich allein an den in bauordnungsrechtlichen und technischen Regelwerken niedergelegten Mindeststandards orientieren.
- Beispielhafte Lösungen im Ausland."

Angesichts des engen Zeitrahmens hat sich die Kommission für ihre Aufgabe in acht, zum Teil zweitägigen Sitzungen getroffen. Diese Sitzungen wurden durch Arbeitspapiere vorbereitet, die von *empirica* auf der Grundlage von intensiven Diskussionen in der Kommission formuliert wurden. Parallel zur Arbeit der Kommission wurden sechs Expertisen zu Spezialthemen in Auftrag gegeben. Die Kommission hatte Gelegenheit, mit den Autoren dieser Expertisen über deren Analysen und Vorschläge zu diskutieren. Die Folgerungen aus den Expertisen und Diskussionen sind in den Schlußbericht eingegangen.

Die Kommissionsmitglieder haben ausschließlich in eigener persönlicher Verantwortung gearbeitet. Die Kommission hat in allen Kernaussagen Konsens gefunden; gleichwohl werden nicht alle Ausführungen des Berichts im Detail von allen Kommissionsmitgliedern getragen.

Die Kommission ist sich bewußt, daß ihre Vorschläge noch weiterer Konkretisierung bedürfen, die in dem gesetzten Zeitrahmen nicht möglich war.

Die Vorschläge der Kommission richten sich an Bundesregierung, Bundesländer, Gemeinden, Verbände und die am Bau Beteiligten. Sie enthalten eine Gesamtstrategie von ineinandergrifffenden Maßnahmen, die in einem mehrjährigen Prozeß, in Kooperation der Beteiligten, realisiert werden sollten. Angesichts der günstigen Voraussetzungen für eine Kostensenkungsstrategie nach der Eröffnung des europäischen Binnenmarktes können substantielle Veränderungen erreicht werden, die

eine bessere Funktionsweise der Märkte herbeiführen, die Förderpolitik langfristig erheblich entlasten und somit neuen Einkommensschichten den Zugang zum Neubaumarkt eröffnen können.

Die Kommission dankt der Deutschen Bau- und Bodenbank AG und der VEBA Immobilien AG für die freundliche Finanzierung der Expertise "Einfaches und besseres Wohnen".

**Mitglieder der Kommission:**

Dr. Peter Lammerskitten, Mitglied des Vorstandes der Deutschen Bau- und Bodenbank, Frankfurt am Main (Vorsitz),

Rechtsanwalt Dr. Dieter Böckenförde, MDg a.D., langjähriger Vorsitzender des allgemeinen Ausschusses der ARGEBAU, Erkrath,

Dipl.-Ing. Detlef Heintz, Leiter des Bauaufsichtsamtes der Stadt Leverkusen und Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebundes in der Fachkommission Bauaufsicht der ARGEBAU,

Dipl.-Ing. Rainer Hinze, Abteilungsleiter der Fa. Okal-Fertigungsbau, Salzhemmendorf,

Dipl.-Kauffrau Dagmar Kiemer, Wohnungsbau/Siedlungswerk/Werkvolk eG, Amberg,

Dipl.-Ing. Michael Kretschmer, Mitglied des Vorstandes der VEBA Immobilien AG, Bochum,

Prof. Dipl.-Ing. F. K. Meurer, Planungsbüro Kühn†-Meurer-Danke sowie RWTH Aachen,

Prof. Dr.-Ing. Hans-Gerd Meyer, Präsident des Deutschen Instituts für Bautechnik, Berlin.

**Geschäftsführung der Kommission:**

Ulrich Pfeiffer, Geschäftsführer von *empirica* – Gesellschaft für Struktur- und Stadtforschung sowie *empirica* – Gesellschaft für qualitative Marktforschung und Kommunikationsanalysen, Bonn.

**INHALTSVERZEICHNIS****KURZFASSUNG**

<b>I</b>	<b>Teures Wohnen – ein deutsches "Privileg"</b>	<b>K 1</b>
<b>II</b>	<b>Teures Bauen hat Tradition</b>	<b>K 2</b>
<b>III</b>	<b>Die "unsichtbare Hand" der Baukostensteigerung</b>	<b>K 2</b>
<b>IV</b>	<b>Einfacher und besser Wohnen – es gibt eine Nachfrage nach kostengünstigen Objekten</b>	<b>K 3</b>
<b>V</b>	<b>Die Senkung der Baukosten – eine schwierige Aufgabe</b>	<b>K 3</b>
<b>VI</b>	<b>Günstigere Voraussetzungen für Kostensenkung als in der Vergangenheit</b>	<b>K 4</b>
<b>VII</b>	<b>Handlungsfelder</b>	<b>K 4</b>

**TEIL A:****ZU DEN AUFGABEN DER KOMMISSION UND ZUR RELEVANZ DES THEMAS**

<b>I</b>	<b>Rahmenbedingungen und Ziele der Kommission Baukostensenkung</b>	<b>1</b>
1	Wiederkehrende Bemühungen um Baukostensenkungen	1
2	Mehr als Änderung von Rechtsvorschriften und Normen	2
3	Begleitende Gutachten zu spezifischen Fragen	3
<b>II</b>	<b>Klärung von Einflußfaktoren, Auseinandersetzung mit Vorurteilen, Darstellung der Kostenentwicklung und quantitativer Kostenrelationen</b>	<b>3</b>
1	Wesentliche Begriffe, Fragestellungen und Analysebereiche	3
2	Auseinandersetzung mit Vorurteilen	10
2.1	"Strategien der Kostensenkungen wenig relevant im Vergleich zur Bedeutung der Zinsen"	10
2.2	"Kostensenkungen erreichen die Bauherren nicht"	10
2.3	"Hohe Anforderungen der Nachfrager verhindern Kostensenkungen"	10
2.4	"Baukostensenkungen erhöhen langfristige Bewirtschaftungskosten"	11
<b>III</b>	<b>Das Prinzip der individuellen Baufreiheit – einige Konsequenzen</b>	<b>11</b>
1	Die Baufreiheit ist älter als die Wohnungsnot – zur Verteidigung eines mißverstandenen Prinzips	11
2	Baufreiheit bedeutet Wahlfreiheit auf Basis individueller Kosten–Nutzen–Abwägungen	12
3	Was schränkt die Baufreiheit ein? – Ansatzpunkte zur Kostensenkung	12
3.1	Zwangskonsum durch Vorschriften sowie technische Regeln und deren De-facto-Wirkungen	12
3.2	Das Wettbewerbs– und Anreizdefizit auf der Angebotsseite	14
3.3	Das Informationsdefizit auf der Nachfrageseite	16

<b>IV</b>	<b>Zur Relevanz der Baukostensenkung</b>	<b>16</b>
1	Hoher Wohnungsbedarf in der Zukunft	16
2	Senkung des hohen Kapitalbedarfs	17
3	Zur Relevanz für die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte – mehr Sickereffekte durch ein differenzierteres Angebot	17
3.1	Unelastisches Angebot durch hohe Baukosten	17
3.2	Absenkung der Baukosten erhöht Angebotselastizität und verbessert Funktionsweise der Märkte	18
3.3	Niedrige Baukosten im Neubau senken Bestandsmieten und erhöhen Eigentumsquote	19
4	Einige Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und Ländern mit kostengünstigem Bauen	19
<b>V</b>	<b>Die "unsichtbare Hand" der Baukostensteigerung</b>	<b>20</b>
1	Das Kosten- und Qualitätsparadoxon	20
2	Tradition des Geschoßwohnungsbau in Stadtregionen – das Eigenheim in den Stadtregionen ein Luxusgut	21
	Exkurs: Städtebau und Wohnungswesen	21
3	Handwerkliche Qualität – ein teures Ideal	23
4	Zu wenig Wettbewerb, zu viele wettbewerbsfreie Bereiche	24
5	Strenge Rationierung von Baurechten – teure Erschließung – Kostensteigerung durch die öffentliche Planung	24
6	Hohe Förderung erleichtert die Finanzierung teurer Bauten	25
7	Hohe Ansprüche – teures Bauen?	25
8	Wissen und Ausbildung – ein Engpaßfaktor	26
9	Atomisiertes Angebot erschwert Strukturveränderungen	26
10	Die Verantwortung der Politik für die hohen Qualitätsstandards und aufwendigen Produktionsverfahren	26
11	Traditionen und Marktergebnisse	27
	Exkurs: Wohnerfahrungen von Käufern preiswerter, einfacher Reihenhäuser	29
<b>VI</b>	<b>Besonders wichtige Ansatzpunkte für Baukostensenkungen</b>	<b>33</b>
1	Handlungsfelder	33
2	Chancen im Geschoßwohnungsbau	34
3	Hohe Chancen im Einfamilienhausbau	35

**TEIL B:**

**EINFLÜBBEREICHE AUF DIE BAUKOSTEN UND HANDLUNGSFELDER ZUR  
BAUKOSTENSENKUNG**

<b>I</b>	<b>Die Relevanz der Landesplanung</b>	<b>38</b>
1	Beschränkung auf Baukostenwirkungen	38
2	Auswirkungen der Landes- und Regionalplanung	38

<b>II</b>	<b>Bauleitplanung und Baulandbereitstellung</b>	<b>41</b>
1	Rationierung von Baurechten behindert kostengünstiges Bauen	41
2	Verbesserte Strategien durch novelliertes Baugesetzbuch	42
3	Planung für kostengünstiges Bauen und Erschließen	43
4	Mehr Bauland bereitstellen	44
<b>III</b>	<b>Die Erschließung</b>	<b>45</b>
1	Probleme öffentlicher Erschließung	45
1.1	Fehlende Anreize zu einer sparsamen Erschließung	45
1.2	Zur Bedeutung der Kosten in der Erschließungspraxis	46
1.3	Widerstände gegen eine Senkung der Erschließungskosten	47
1.4	Anreize zur Kostensenkung in der öffentlichen Erschließung – pauschalierte Erschließungsbeiträge	48
2	Erschließungsarbeiten der Versorgungsunternehmen	49
2.1	Arbeiten im öffentlichen Bereich	49
2.2	Herstellung der Hausanschlüsse	50
<b>IV</b>	<b>Bauordnung und Baugenehmigung</b>	<b>51</b>
1	Wirkung und Funktion des Bauordnungsrechtes	51
1.1	Von der Gefahrenabwehr zur Sicherung eines "angemessenen" Standards	51
1.2	Der begrenzte Einfluß des Bauordnungsrechtes und vergleichbarer Regelungen auf die Wohnverhältnisse	52
1.3	Konzentration auf die Aufgaben der Gefahrenabwehr	53
1.4	Die Ausfüllung des Bauordnungsrechtes durch technische Regeln	55
1.5	Ermessens- und Beurteilungsspielräume im Bauordnungsrecht	56
1.6	Zum Problem der Uneinheitlichkeit der Landesbauordnungen	58
1.7	Der begrenzte Einfluß der Bauordnungen und vergleichbarer Vorschriften auf den Wohnungsbestand	60
Exkurs:	Effizienter Wärmeschutz durch reale Energiepreissteigerungen	61
1.8	Zu geringe Differenzierung zwischen verschiedenen Haustypen, Bebauungsdichten und Nutzungszonen	62
2	Eine neue Aufgabenteilung im Genehmigungsverfahren?	63
2.1	Die Kritik an den Genehmigungsverfahren	63
2.2	Baugenehmigung als öffentliche oder als private Aufgabe?	64
2.3	Zu den Nachteilen einer Übertragung von bislang staatlichen Kontrollen auf private Dritte	65
2.4	Vorteile und Grenzen des Verzichts auf staatliche Genehmigungsverfahren und der Übertragung der Kontrollen auf Entwurfsvfasser und staatlich anerkannte Sachverständige	66
3	Ansätze zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren	67
3.1	Ursachen der und Erfahrungen mit den langen Verfahren	67
3.2	Die Baugenehmigung als einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung	69
3.3	Straffe Einbindung und Auswahl der zu beteiligenden Fachbehörden	70

3.4	Ämterkonferenzen	71
3.5	Unzureichende Anreize zur Beschleunigung der Verfahren	72
3.6	Techniken zur Beschleunigung der Verfahren	73
<b>V</b>	<b>Der Einfluß angrenzender Rechtsbereiche auf den Wohnungsbau</b>	<b>74</b>
1	Zur wachsenden Bedeutung angrenzender Rechtsbereiche und Beteiligungserfordernisse	74
2	Der Einfluß des Naturschutz- und Umweltrechtes auf den Wohnungsbau	76
2.1	Zur Umsetzung der Naturschutzbelaenge im Wohnungsbau	76
2.2	Zur Wirkungsweise der Eingriffsregelung nach § 8a BNatschG	78
2.3	Schwierigkeiten bei der Anwendung der Eingriffsregelung	79
2.4	Kostensenkung und Ausgleichsbeitragsregelung	80
2.5	Weitergehende Anwendung der Eingriffsregelung durch die Länder	80
2.6	Eingriffsregelung und Neubautätigkeit	81
3	Nachbarrechte im Wohnungsbau	82
3.1	Zur Bedeutung des Nachbarrechtes im Wohnungsbau	82
3.2	Uneinheitlichkeit zwischen privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Nachbarschutz	83
3.3	Wachsende Sensibilität gegenüber Bauvorhaben	83
3.4	Probleme mit veralteten Bebauungsplänen	84
<b>VI</b>	<b>Technische Regeln in der Bauausführung</b>	<b>85</b>
1	Baunormen und Baukosten?	85
1.1	Stand und Entwicklung der Normung im Bauwesen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa	85
, 1.2	Zur Wahrnehmung der technischen Regeln in der Praxis	86
1.3	Spielräume für eine kostengünstige Baupraxis schaffen	88
2	Baunormen zur Unterstützung öffentlich-rechtlicher Belange	88
2.1	Technische Regeln zur Konkretisierung öffentlich-rechtlicher Vorschriften	88
2.2	Einführung von Normen nur zur Gefahrenabwehr	89
2.3	Kriterien für eine Festlegung von Mindestanforderungen	90
3	Die allgemein anerkannten Regeln der Technik in der Rechtsprechung	90
3.1	Anmerkungen zum "angewandten Stand der Technik"	90
3.2	Die allgemein anerkannten Regeln der Technik im Vertragsrecht	91
3.3	Die "wirtschaftlich günstigste Lösung" sollte geschuldet sein – Produkttransparenz schaffen	93
3.4	Mustervertrag zur Erweiterung der Wahlmöglichkeiten	94
3.5	Anhaltspunkte für die Bemessung der "wirtschaftlichsten" Leistungsstufe – Beobachtungen im Bestand	96
<b>VII</b>	<b>Beispiele technischer Regeln und Vorschriften im Wohnungsbau</b>	<b>96</b>
1	Schallschutz	96
1.1	Die Konkurrenz von DIN 4109 und VDI 4100	96

1.2	Zur Wirkung eines verbindlichen und scheinbar objektiven Schallschutzniveaus	97
1.3	Sicherung von Transparenz als staatliche Aufgabe	99
	Exkurs: Anhaltspunkte für eine Reduzierung der Mindestanforderung im Schallschutz durch Beobachtungen im Bestand	100
2	Elektrische Anlagen in Wohngebäuden	101
3	Abdichtungsnorm	102
4	Brandschutzbauvorschriften	103
4.1	Brandschutz zwischen Bauordnungsrecht, Normen und Genehmigungsbehörden	103
4.2	Wahrnehmung der Brandschutzregeln in der Praxis	104
4.3	Ansatzpunkte zu einer systematischen Ableitung von Brandschutzforderungen	106
<b>VIII</b>	<b>Förderpolitik</b>	<b>107</b>
1	Möglichkeiten der Kostensenkung im sozialen Wohnungsbau	107
1.1	Erfahrungen mit dem kosten- und flächensparenden Bauen	107
1.2	Die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus bei der Etablierung eines Marktes für kostengünstige Bauweisen	108
1.3	Kostenobergrenzen	109
1.4	Abschaffung der Instandsetzungspauschalen in der Förderung	109
1.5	Rationalisierungsberatung und Rationalisierungskommissionen	110
1.6	Kostencontrolling	112
	Exkurs: Das Kostencontrolling–Verfahren der Stadt Frankfurt/Main – ein Beispiel	113
1.7	Technische Bestimmungen der Länder in der Wohnungsbauförderung	117
2	Anmerkung zum Thema Steuerrecht und Kostensenkung	118
<b>IX</b>	<b>Der Bauprozess und die daran Beteiligten</b>	<b>119</b>
1	Ein Markt für preisgünstige Objekte und seine bauorganisatorischen Bedingungen	119
1.1	Koordination in der Entwurfsphase: Bauteam	119
1.2	Einsatz vorgefertigter Bauelemente und Typenhäuser	120
1.3	Koordination der Bauabläufe: Bautaktverfahren	121
2	Die Einbindung der Architekten	124
2.1	Die HOAI bestraft Kostensenkung	124
2.2	Erfolgshonorare bei Kostensenkung	125
2.3	Mehr Leistungen in den Wettbewerb	126
2.4	Projekt–Transfer	127
3	Handwerkliche Bauproduktion in Deutschland	128
3.1	Mit Unikaten und handwerklicher Produktion ist kostengünstiges Bauen kaum möglich	128
3.2	Kennzeichen handwerklicher Produktion	129
3.3	Aufhebung der strengen Trennung der Gewerke	130

**TEIL C:**  
**ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN**

<b>I</b>	<b>Hintergrund hoher Baukosten</b>	<b>134</b>
1	Teures Wohnen – ein deutsches "Privileg"	134
2	Teures Bauen hat Tradition – die deprimierende Bilanz bisheriger Kostensenkungsbemühungen	135
3	Monopole und Verantwortungsszersplitterung	136
4	Die "unsichtbare Hand" der Baukostensteigerung	136
<b>II</b>	<b>Baukostensenkung und Markt</b>	<b>139</b>
1	Es gibt eine Nachfrage nach kostengünstigen Objekten	139
2	Niedrige Baukosten bedeuten funktionsfähigere Märkte	140
<b>III</b>	<b>Konsequenzen für die Zukunft</b>	<b>141</b>
1	Senkung der Baukosten – eine komplexe Aufgabe	141
2	Günstigere Voraussetzungen für Kostensenkung als in der Vergangenheit	141
3	Demonstration und Aufklärung reichen nicht aus	143
4	Handlungsfelder – ein Überblick	144
<b>IV</b>	<b>Baufreiheit ernst nehmen</b>	<b>146</b>
1	Planungen und Regulierungen – Techniken zum Abbau von Zwangskonsum	146
2	Konzentration der bauaufsichtsrechtlich durchgesetzten Normen auf Gefahrenabwehr und Sicherung des Gemeinwohls	147
3	Mehr Wettbewerb in der Erschließung	148
4	Möglichst wenige De-facto Normen durch Gerichtsurteile	149
5	Erhöhte Markt- und Produkttransparenz (Gebäudepaß)	150
<b>V</b>	<b>Planen und Genehmigen für kostengünstiges Bauen</b>	<b>151</b>
1	Überangebot an Baurechten notwendig	151
2	Zweckzuweisungen für die Erschließung großer Baugebiete	152
3	Aktive Bodenvorratspolitik – Förderung von "Sozialboden" statt sozialem Wohnungsbau	152
4	Weniger bauordnungsrechtliche Regeln, einfachere und zügigere Baugenehmigungsverfahren	152
<b>VI</b>	<b>Den Bauprozess rationalisieren</b>	<b>153</b>
1	Bekannte Techniken – unzureichende Anreize und Spielräume	153
2	Bauorganisatorische Fortschritte und ihre Voraussetzungen	154
<b>VII</b>	<b>Kostensenkung im sozialen Wohnungsbau</b>	<b>155</b>
1	Senkung der Kosten und der Standards	155
2	Rationalisierungsberatung	156

<b>VIII Entwicklung eines Marktes für preisgünstige Reihenhäuser – die Schlüsselstrategie</b>	<b>156</b>
1 Eine Praxis kostengünstigen Bauens braucht einen Anschub	156
2 Einführungsprojekte für kostengünstiges Bauen	157
3 Einen Markt für einfache Reihenhäuser fördern	157
4 Besondere Bedeutung für Ostdeutschland	158
5 Wettbewerb "Das beste Typenhaus"	159
<b>IX Werbung und Aufklärung</b>	<b>159</b>
1 Kostenbewußtsein stärken	159
2 Clearing–Stellen für Rationalisierung	160
<b>X Kritik der erwarteten Kritik</b>	<b>160</b>
Kritik 1:"Zu wenig konkrete Vorschläge"	161
Kritik 2:"Überschätzung der vorgeschlagenen Kostenobergrenzen"	161
Kritik 3:"Expansiver Reihenhausbau – das Ende der Urbanität"	161
Kritik 4:"Bauland bleibt knapp" und "Bauland soll knapp bleiben"	161
<b>XI Die Erwartung</b>	<b>162</b>

## ANHÄNGE

<b>I Einflußbereiche auf die Baukosten und Handlungsfelder – Thesen und Empfehlungen –</b>	<b>163</b>
<b>II Rückblick auf bisherige Bemühungen zur Kostensenkung im Wohnungsbau</b>	<b>175</b>
<b>III Ausgewählte Projektdokumentationen und Einsparungskataloge aus den letzten 15 Jahren</b>	<b>179</b>
<b>IV Der Einfluß des Binnenmarktes auf die technischen Regelwerke</b>	<b>181</b>
<b>V Die Wirkung der Rechtsprechung im Bereich Gewährleistung, Haftung und bei der Bemessung der Schadensersatzansprüche auf die Baukosten</b>	<b>184</b>
<b>VI Liste der begleitenden Expertisen</b>	<b>192</b>



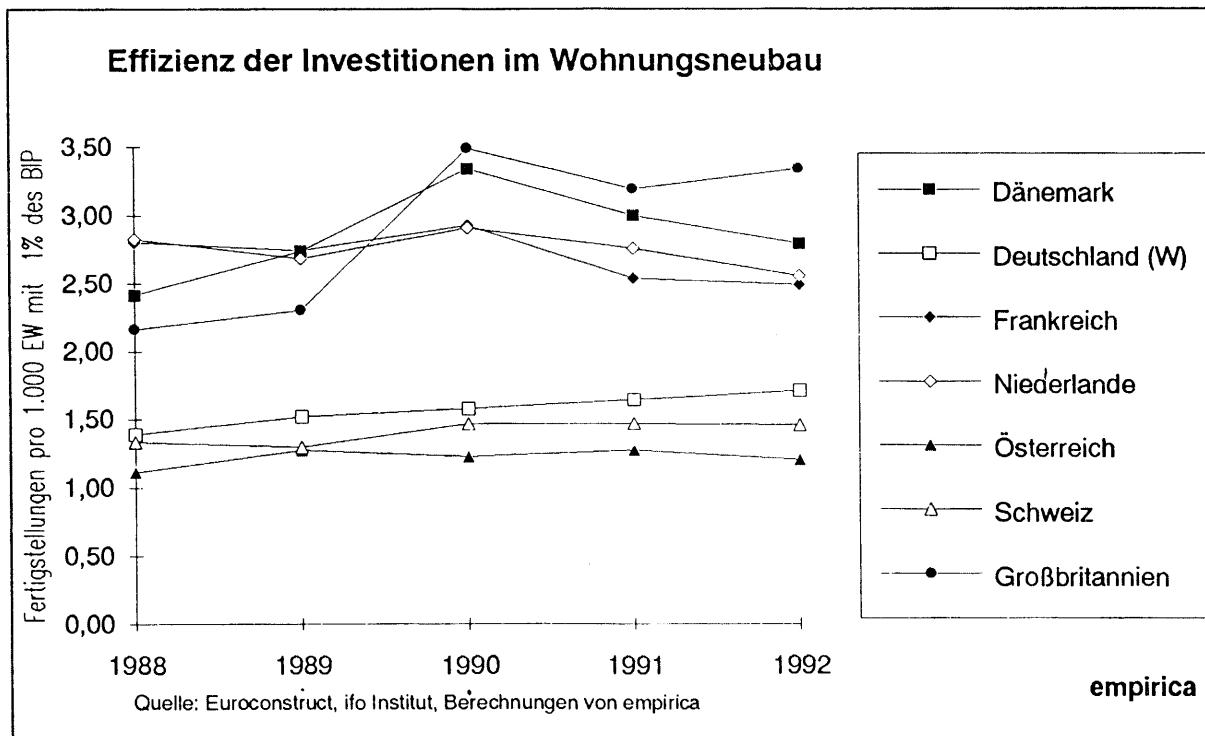
## KURZFASSUNG

### I Teures Wohnen – ein deutsches "Privileg"

In Deutschland baut man teuer. Holländer, Engländer, Franzosen oder Dänen schaffen es, mit 1 Prozent ihres Bruttoinlandprodukts 2,5 bis sogar 3,5 Wohnungen auf 1.000 Einwohner zu errichten. In Westdeutschland waren es gerade 1,5 Wohnungen. Die Deutschen müssen – gemessen an ihren Einkommen – für ihre Wohnungen fast doppelt soviel sparen und investieren. Sie benötigen mehr Steueranreize und steuerliche Hilfen, um diesen hohen Aufwand zu finanzieren.

Die Deutschen wohnen überwiegend in Geschoßwohnungen und seltener in Einfamilienhäusern. Der soziale Wohnungsbau für breite Schichten der Bevölkerung hat als Nebenwirkung auch die Funktion, das hohe Baukostenniveau erträglich zu gestalten. Spezielle Märkte für einfache, aber attraktive Häuser wurden zu wenig entwickelt.

Die hohen Kosten beeinträchtigen die Funktionsweise der Märkte. In Stadtregionen schaffen nur Haushalte mit hohen Einkommen den Sprung in den Neubau. Einkommensschwächere Haushalte, aber auch mittlere Einkommensbezieher müssen lange warten, bis durch Umzüge oder Alterung Wohnungen freigemacht oder preiswerter werden. Die aufgestaute Nachfrage führt zu einem Preisanstieg im Bestand, der den Eigentümern dort zugute kommt.



**II Teures Bauen hat Tradition**

Diese Kritik ist nicht neu. Schon um die Jahrhundertwende wurde die Neigung zum aufwendigen Geschoßwohnungsbau und die Tatsache, daß Eigenheime in Stadtregionen zu Luxusobjekten gemacht wurden, heftig und informiert kritisiert. Die seit dem Ersten Weltkrieg wiederkehrenden Bemühungen um kosten- und flächensparendes Bauen hatten jedoch keinen durchgreifenden Erfolg. Es hat zwar zahlreiche Demonstrativprojekte gegeben, die gezeigt haben, daß Kostensenkungen von 30 bis über 40 Prozent praktisch erreichbar sind. Das Wissen um die Wege ist somit vorhanden. Trotzdem gelang es bisher nicht, dieses vorhandene Wissen über kostengünstiges Bauen an den Märkten breit durchzusetzen.

**III Die "unsichtbare Hand" der Baukostensteigerung**

Die Gründe für diesen Befund sind nach Auffassung der Kommission in einem Geflecht von Verhaltensweisen und Regulierungen zu suchen, die sich zum Teil gegenseitig bedingen und verstärken. Es handelt sich um: staatliche Regulierungen, eingefahrene Interessen, gewohnte und rechtlich verfestigte Rollen und Arbeitsteilungen auf den Baustellen, aber auch Normen, kommunales Planungsverhalten und kommunale Erschließungspraxis, die zusammengenommen hohe Baukosten bewirken. Das ineinander greifen dieser vielfältigen geschriebenen und ungeschriebenen Regeln und Gewohnheiten verdichtet sich zu einer "unsichtbaren Hand" der Baukostensteigerung.

- Zu viele Gemeinden halten Baurechte knapp und damit die Bodenpreise hoch. Sie legen vielfach aufwendige Erschließungssysteme fest, die von den Nutzern finanziert werden müssen. Die Versorgungsunternehmen nutzen ihre Monopole ebenfalls zu hohen Preisen. Die Monopolisten für Baurechte und Erschließung lassen sich zudem nur schwer in die zeitliche Steuerung der privaten Investitionen einbinden.
- Das Bau(ordnungs)recht mit seinen häufig aus anderen Rechtsbereichen resultierenden Anforderungen hat de facto ein hohes Kostenniveau begünstigt. Die Genehmigungsfristen sind lang, die Auflagen teuer. Gleichzeitig wird die Rolle der beteiligten staatlichen Verwaltungen immer stärker. Projektentwicklung wird riskant, schwer kalkulierbar und damit teuer.
- Die Tradition des hohen Anteils von Geschoßwohnungen hat Eigenheime zu Luxusobjekten gemacht. Hohe Bodenpreise verstärken diesen Effekt. Dies wiederum förderte die individuell gestaltete Produktion, wenn nicht sogar die Einzelfertigung. Im Berufsbild des Architekten hat die individuelle Gestaltung von Häusern eine größere Bedeutung als rationelles Bauen. An einer kostenorientierten Koordination des Bauablaufes einschließlich eines hohen Anteils vorgefertigter Teile besteht kaum Interesse. Der Wertschöpfungsanteil auf deutschen Baustellen ist hoch. Zahlreiche verschiedene Handwerker erstellen Gebäude in einem komplizierten arbeitsteiligen Prozeß. Dies gilt für den Einfamilienhausbau ebenso wie für den Geschoßwohnungsbau.

- Kostengünstiges Bauen birgt Haftungsrisiken für die am Bau Beteiligten, da die Gerichte Gewährleistungsansprüche nach den heute üblichen hohen Standards bemessen. Diese sind jedoch nur bei aufwendigem Bauen zu rechtfertigen. Ein Abweichen von diesen Standards, die sich zum Teil in den allgemein anerkannten Regeln der Technik niederschlagen, wird erschwert, weil daraus Vermarktungs- und Vertragsrisiken für die Bauträger entstehen. Die Eröffnung eines Marktes für kostengünstige Objekte wird behindert. Die allgemein anerkannten Regeln der Technik werden nicht als Mittelpunkt eines breiten Spektrums von Möglichkeiten interpretiert, die die unterschiedlichen Einkommen und Präferenzen abbilden, sondern als ein Mindestniveau.
- Die hohen Förderungen durch die öffentlichen Hände wurden nicht dazu benutzt, um drastisch in Richtung auf kostengünstiges Bauen zu wirken, sondern haben das hohe Baukostenniveau für den Käufer oder Mieter eher erträglich gemacht.
- Die Beschränkung des Angebotes auf teure Objekte hat dazu geführt, daß nur die überdurchschnittlich kaufkräftige Nachfrage mit ihren spezifischen Ansprüchen marktwirksam geworden ist. Dadurch wurde die Vorstellung genährt, eine Nachfrage nach preiswerten Wohnungen mit niedrigeren Standards sei nicht vorhanden.

#### **IV      Einfacher und besser Wohnen – es gibt eine Nachfrage nach kostengünstigen Objekten**

Die These, es gäbe keine Nachfrage nach kostengünstigen Objekten, ist falsch. Befragungen von Bewohnern kostengünstig erstellter Reiheneinfamilienhäuser zeigen, daß es auch in Deutschland vor allem bei Familien mit kleinen Kindern, eine ausgeprägte Bereitschaft gibt, in einfachen, kostengünstigen Häusern zu wohnen. Im Vergleich zum Wohnen auf der Etage sind die Vorteile für Familien mit Kindern besonders hoch. Deshalb verwundert es nicht, daß an der holländischen und dänischen Grenze zahlreiche Haushalte als "Baukostenauswanderer" in das Nachbarland ziehen, um dort preisgünstiger kaufen zu können. Die Bereitschaft im Einfamilienhausbau niedrigere Standards in Kauf zu nehmen, hängt wesentlich mit dem höheren Nutzwert dieser Bauform insbesondere für junge Familien zusammen.

Die These von den hohen Ansprüchen, die vielfach als Alibi gegenüber Bemühungen zu kostensparendem Bauen benutzt wird, läßt sich nur für die etablierten Märkte mit ihren spezifischen Zielgruppen aufrechterhalten. Es kommt darauf an, neue preiswerte Märkte für neue Nachfrager schichten zu erschließen.

#### **V      Die Senkung der Baukosten – eine schwierige Aufgabe**

Weil das Festhalten an hohen Kostenniveaus auf ein Geflecht von Verhaltensweisen und Regulierungen zurückzuführen ist, darf jede künftige Strategie nicht auf bestimmte Teilaspekte beschränkt werden. Es kommt darauf an, Interessen an kostengünstigem Bauen zu stärken,

Mechanismen zu unterbrechen, die bisherige Kostenniveaus stabilisieren, bestehende staatliche Förderinstrumente bewußt und gezielt für eine Umsetzung kostensenkender Maßnahmen einzusetzen.

## **VI      Günstigere Voraussetzungen für Kostensenkung als in der Vergangenheit**

Die Voraussetzungen für preiswertes Bauen sind günstiger als je zuvor:

- Durch den Binnenmarkt werden die Grenzen für ausländische Anbieter von einfachen Typenhäusern und für Bauprodukte verbessert.
- Die öffentlichen Kassen sind leer. Die hohen Aufwendungen für die verschiedenen Formen der Förderung durch die öffentlichen Hände stoßen an Haushaltsgrenzen. Hieraus folgt, daß Standardsenkungen kein Tabu-Thema mehr sind.
- In Ostdeutschland besteht eine noch größere NachfragerSchicht als in Westdeutschland, weil der Bedarf auch zeitlich besonders dringlich und die Einkommen und Vermögen noch nicht so hoch wie im Westen sind.
- Im Städtebau ist durch Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen die Rolle privater Bauträger bei der Durchführung von Maßnahmen gestärkt. Sie erschließen kostengünstiger, preiswerter und zügiger.
- Schließlich kommt die Babyboom-Generation in die Phase der Familiengründung. Bei engen Mietwohnungsmärkten ist die Bereitschaft, Eigentum zu erwerben, hoch. Ein preiswertes Angebot wird besonders hohe Nachfragereaktionen hervorrufen.

## **VII     Handlungsfelder**

Es gibt keine isolierte Einzelmaßnahme, durch die für sich genommen Baukosten nachhaltig gesenkt werden könnten. Eine Strategie der Baukostensenkung muß dem Planungs- und Bauprozess folgen, auf jeder Stufe Verbesserungen erzielen und damit gleichzeitig die Nachfrage nach kostengünstig errichteten Wohnungen und Einfamilienhäusern stärken bzw. Hindernisse gegen eine Entfaltung entsprechender Märkte abbauen.

Aus dieser Position heraus ergeben sich folgende Handlungsfelder:

- Knappe Baurechte und teurer Boden sind Gift für alle Bemühungen um kostengünstiges Bauen. Wer preiswert bauen will, braucht preiswerten Boden und große Baugebiete, um rationell bauen zu können. Gelingt es nicht, die Barrieren am Bodenmarkt zu beseitigen, dann wird Bauen in den Stadtregionen teuer bleiben. Deshalb müssen Landesplanung und kommunale Bauleitplanung

Baurecht und Bauland nachfragegerecht bereitstellen. Zuwachsgemeinden müssen dafür Anreize, z. B. durch finanzielle Entlastung, erhalten. Ohne Überangebot an Baurechten werden sich kostensenkende Verfahren nicht rasch genug durchsetzen.

- In der kommunalen Bauleitplanung und Erschließungspraxis muß ein Interesse an Kostensenkung angeregt werden, so daß ein Bewußtsein für die Folgekosten von Planfestsetzungen, die den Bauherren treffen, entsteht und reduzierte Erschließungsstandards stärker als bislang in Betracht gezogen werden.
- Bauordnungsrecht und technische Regelwerke müssen parallel zur Etablierung neuer oder ausländischer preiswerter Haus- und Bauformen weiterentwickelt werden.
- DIN-Normen oder äquivalente europäische technische Regeln sollten nur sehr eingeschränkt öffentlich-rechtlich eingeführt werden und sollten vorsichtig bemessene Mindestanforderungen festlegen sowie Abstufungen definieren, um darauf gestützt, Transparenz und damit Wahlfreiheit zu ermöglichen. Bislang gültige Mindestanforderungen müssen im Einzelfall in Frage gestellt und gegebenenfalls abgesenkt werden.
- In den Förderrichtlinien des sozialen Wohnungsbaus und in den Richtlinien für den Landes- und Bundesbedienstetenbau sollten keine über das Bauordnungsrecht hinausgehenden Anforderungen erhoben werden.
- Soweit Baugenehmigungen überhaupt noch erforderlich sind, müssen die Verfahren zügiger und kalkulierbarer ablaufen. Anforderungen des Bauordnungsrechtes sind auf nachvollziehbar vertretbare öffentliche Belange zu beschränken. Alle Bereiche des privaten Nutzens von Wohnungen sollten baurechtlichen Vorgaben und Prüfungen nicht unterworfen sein (Steilheit von Treppen, Raumhöhen, Abstandregeln, Belichtung und Beleuchtung, etc.).
- Planung und Ausführung eines Bauvorhabens müssen besser verknüpft werden. Dadurch können die Voraussetzungen geschaffen werden, um alle Faktoren, die für den Einsatz kostensparender Techniken wichtig sind, zu fördern. Zu diesen im Prinzip bekannten Techniken gehören die häufigere Einschaltung von Bauteams, von Generalunternehmern und koordinierenden Hauptunternehmern, der Einsatz von Fertigteilen, die Anwendung des Bautaktverfahrens auf der Baustelle und andere.
- Kombinierte Wettbewerbe, bei denen Architekt und ausführende Unternehmen gemeinsam Konzepte entwickeln, um eine vorgegebene Bauaufgabe kostengünstig zu lösen, sind ein geeignetes und in der Praxis bereits erfolgreich eingesetztes Instrument.
- Die HOAI und Handwerksordnung müssen Anreize und Spielräume für kostengünstiges Bauen schaffen. Die HOAI muß, sofern eine Verpflichtung zur Anwendung überhaupt sinnvoll erscheint, die Vereinbarung von Erfolgshonoraren für kostensenkende Maßnahmen ermöglichen. Darüber hinaus sind Anreize zu schaffen, mit denen das Unikat-Denken bei Bauherren und vor allem

Entwurfsverfassern überwunden werden kann. Das Handwerksrecht muß Abschied nehmen von den engen Berufsbildern, damit, wie auch in anderen Ländern, vier bis fünf vergleichsweise breit qualifizierte Berufsgruppen zur Erstellung eines einfachen Wohnhauses ausreichen. Nur mit einer verminderten Zahl von Beteiligten sind rationelle Bauabläufe möglich.

- Genaue, standardisierte Baubeschreibungen einschließlich der Beschreibung der verwendeten Bauprodukte können, gestützt auf die Transparenz-Normen, Beziehungen zwischen Nachfragern und Anbietern erleichtern und klären. Damit kann dazu beigetragen werden, daß Gerichte dort, wo Vereinbarungen fehlen, nicht die anerkannten Regeln der Technik auf einem hohen Niveau mit weitreichenden Wirkungen für andere, nicht beteiligte Bauherren für verbindlich erklären.
- Durch gezielte Werbemaßnahmen der öffentlichen Hand, aber auch der interessierten Kreise und Institutionen, sollte das Interesse für preiswertes Bauen bei den Nachfragern geweckt werden. Durch Aufklärungsmaßnahmen sollte darüber hinaus der Zugang interessierter Bauherren zu Informationen über Möglichkeiten der Kostensenkung verbessert werden.

Gestützt auf solche allgemeinen Regeln sind im sozialen Wohnungsbau Sondermaßnahmen möglich: Dies gilt insbesondere für Markteinführungshilfen bei einfachen, kostengünstigen Reihenhäusern.

- Im geförderten Wohnungsbau sind Kostenobergrenzen zu definieren. Bei einem Überschreiten entfällt die Förderung. Dabei muß akzeptiert werden, daß aus Rationalisierungsfortschritten und einer besseren Raumausnutzung auch Abstriche in den Standards und in der Flächenausstattung resultieren. Für ein menschenwürdiges Wohnen gibt es erhebliche Spielräume zwischen den heute im Neubau üblichen Standards und einem zu Recht kritisierten Schlichtwohnungsbau.
- Die größten Wirkungen können im Reihenhausbau durch den Bau einfacher Typen erzielt werden. Hier ist eine beachtliche Marktexpansion möglich. Der Reihenhausbau unterscheidet sich hinsichtlich der Inanspruchnahme von Boden bei einem sparsamen Umgang mit Grundstücksflächen nur unwesentlich vom Geschoßwohnungsbau.
- Die Einschaltung von Institutionen bzw. Unternehmen, die sich auf Kostensenkungsberatungen spezialisiert haben, sollte zur Auflage gemacht werden.

Ein solches komplexes Maßnahmenbündel wird allerdings nur wirken, wenn es über längere Zeit durchgehalten wird. Es eröffnet den Nachfragern am Wohnungsmarkt auf Dauer größere Wahlfreiheit, senkt den Kapitalverbrauch des Wohnungsbaus, verbessert die Wohnungsversorgung und erhöht die Funktionsfähigkeit der Märkte. Allerdings sind bei allen Maßnahmen eingefahrene Gewohnheiten zu verändern oder Interessen am Status quo zu überwinden.

**TEIL A:****ZU DEN AUFGABEN DER KOMMISSION UND ZUR RELEVANZ DES THEMAS****I Rahmenbedingungen und Ziele der Kommission Baukostensenkung****1 Wiederkehrende Bemühungen um Baukostensenkungen**

Die "Kommission zur Kostensenkung und Verringerung von Vorschriften im Wohnungsbau" des Jahres 1994 steht in einer Tradition wiederkehrender Bemühungen, eine hohe Wohnungsknappheit durch kostengünstige Bauformen und Bauverfahren besser zu überwinden. Dabei liegt auf der Hand: Maßnahmen zur Senkung der Baukosten werden nur wirksam, wenn Aufmerksamkeit und Unterstützung nicht in der nächsten Entspannungsphase der Marktentwicklung wieder erlahmen. Ein Markt für einfachere, weniger aufwendige und rationeller gebaute Wohnungen wird nur entstehen, wenn eine konsistente Kostensenkungsstrategie konsequent durchgehalten wird. Zuletzt hat die Konzentration der Städtebau- und Wohnungspolitik auf die Innenentwicklung, auf die Sanierung und Modernisierung der Bestände die Bedeutung der Kostensenkung in den Hintergrund treten lassen.

Bei den Bemühungen zur Baukostensenkung lassen sich grob drei Phasen unterscheiden (siehe auch den "Rückblick auf bisherige Bemühungen zur Kostensenkung im Wohnungsbau" in Anhang II):

- Während und nach den beiden Weltkriegen entsprang die Notwendigkeit zur Senkung der Baukosten im wesentlichen der kriegsbedingten Kapital- und Ressourcenknappheit oder der Zerstörung. Ein Angebot einfacher Bauweisen sollte geschaffen werden, um den Wohnraummangel trotz hoher Kapitalknappheit zu beheben. Die "Wohnung für das Existenzminimum" ist kennzeichnend für diese Phase.
- Die Bundesrepublik erlebte seit den sechziger Jahren einen wohlstandsbedingt hohen Wohnraumbedarf. Das hohe Wirtschaftswachstum und die entsprechende Wohnraumnachfrage erforderten hohe Bauleistungen. Die Erwartung einer dauerhaften Entspannung der Märkte, wie sie in den späten 60er Jahren dominant war, erwies sich als trügerisch. Einkommens- und zuwanderungsbedingte Steigerungen der Wohnungsnachfrage führten bei unelastischem Angebot zu erheblichen Engpässen, zu überforderten Baukapazitäten oder zu Finanzierungsproblemen. Regelmäßig stiegen in Engpaßperioden die Bemühungen um ein kostensparendes Bauen. Als wichtigster Versuch wurde in den 60er und 70er Jahren das "industrialisierte Bauen" propagiert und in Großsiedlungen mit hohem Geschoßwohnungsanteil zum Teil umgesetzt. Damit knüpfte man gleichzeitig an Denktraditionen aus den zwanziger Jahren an.

- Nachdem die Probleme mit den Großsiedlungen immer offensichtlicher wurden, ebbte die Begeisterung für industrialisierte Bauverfahren und Bauweisen sehr schnell ab. Während der achtziger Jahre wurden Bemühungen zum kosten- und flächensparenden Bauen fortgesetzt und in einer Vielzahl von Modellvorhaben, insbesondere in Zusammenarbeit mit dem Gesamtverband der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, demonstriert. Dabei wurden im Rahmen der geltenden bautechnischen Vorschriften in den Modellvorhaben 20 bis über 40% Kosteneinsparungen erreicht.<sup>1</sup> Eine marktrelevante Verbreitung dieser Erkenntnisse fand jedoch nicht statt.
- Immer wieder wurde eine Überprüfung der bestehenden bautechnischen Regeln im Bauordnungsrecht und in den für das Bauwesen relevanten Normen angeregt. Auch diese Ansätze blieben weitgehend ohne Auswirkungen auf das Niveau der Baukosten. Die angeblich hohen Anforderungen, die in Normen und technischen Regelwerken enthalten sind, wurden und werden auch heute wieder als Ursache für die hohen Baukosten angeprangert. Die Betonung dieses Faktors muß man in gewissem Umfang als eine Interessentenposition ansehen. Sie lenkt davon ab, daß ein geringer Vorfertigungsanteil, teure Erschließungen, hohe Grundstückskosten oder aufwendige Produktionsverfahren den bautechnischen Regelwerken kaum zugerechnet werden können. Ganz offensichtlich ruft eine Vielzahl von Faktoren die hohen Kosten hervor.

## **2 Mehr als Änderung von Rechtsvorschriften und Normen**

Die zentrale These dieses Berichts lautet, daß die Bemühungen um Kostensenkungen sehr breit ansetzen müssen. Sie müssen miteinbeziehen:

- die Knappheit an Bauland,
- die Organisation der Baumärkte und das Zusammenspiel von Planung und Durchführung der Investitionen,
- Kooperation bei ineinander greifenden Bauleistungen,
- Änderung von Rechtsvorschriften und Fragen der Normung,
- Erhöhung der Anreize zum kostengünstigen Bauen,
- die Wettbewerbsmechanismen auf der Angebots- und Nachfrageseite, die zu Kostensenkungen führen.

Jede Kommission, die im Jahre 1994 tätig wird, muß dabei von der Erfahrung eines ausgesprochenen Kostenparadoxons ausgehen. Vorhandenes Wissen über Kostensenkungsmöglichkeiten wird durch den Wettbewerb der Anbieter nicht automatisch – ähnlich wie in anderen Wirtschaftszweigen – ver-

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Minister für Landes- und Stadtentwicklung NRW (Hrsg.): Kostengünstiges und flächensparendes Bauen in NRW, Teil 1: Einfamilienhäuser. Düsseldorf 1984. Eine Liste "ausgewählter Projektdokumentationen und Einsparungsvorschläge aus den letzten 15 Jahren" findet sich in Anhang III.

breitet. Neben diesem Kostenparadoxon beobachtet man ein Qualitätsparadoxon. Wohnbauten in der Bundesrepublik, insbesondere im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser, sind durch einen hohen Qualitätsstandard, aber auch durch sehr aufwendige Bauformen (z.B. fast regelmäßige Unterkellierung von Einfamilienhäusern) charakterisiert. Anders als in verschiedenen Nachbarländern bewegen sich die Angebote am Markt in einer engen Bandbreite der Baustandards. Es ist zu klären, warum preisgünstige Bauformen sich nicht in gleicher Weise wie in anderen Ländern durchsetzen, bzw. wie von den Bauträgern behauptet, von den Kunden nicht akzeptiert werden. Ausgehend von diesen Erfahrungen hat sich die Kommission die Aufgabe gesetzt, das Thema der Verbreitung bzw. der Schaffung neuer Märkte für preisgünstige Bau- und Wohnformen stärker ins Zentrum ihrer Überlegungen zu stellen.

### **3 Begleitende Gutachten zu spezifischen Fragen**

Die Arbeit der Kommission wird durch mehrere begleitende Expertisen untermauert (Anhang VI enthält eine Liste der begleitenden Expertisen). Die AWOS hat die tatsächliche Praxis der Baugenehmigung untersucht, das Institut Wohnen und Umwelt hat Praktiker des Bauens, Vertreter der Wohnungswirtschaft, Architekten, Baustatiker und Fachingenieure hinsichtlich ihrer tatsächlich erlebten Behinderungen durch staatliche Vorgaben und Normen befragt. Das Institut für Bauforschung in Hannover hat die jüngsten Geschoßwohnungsbauprojekte untersucht, in denen besondere Maßnahmen zur Baukostensenkung realisiert wurden. Am Beispiel Dänemarks, Hollands und Norwegens wurde nachvollzogen, worauf die dort beobachtbaren günstigen Baukosten beruhen und durch welche Anreize und Mechanismen sie etabliert wurden. Schließlich wurden in qualitativen Interviews die Erfahrungen von Bewohnern einfacher Reihenhäuser dokumentiert. Die Untersuchung gibt u.a. Antwort auf die Frage, welche Nachfrager einfachere, preisgünstigere Objekte vorziehen oder akzeptieren.

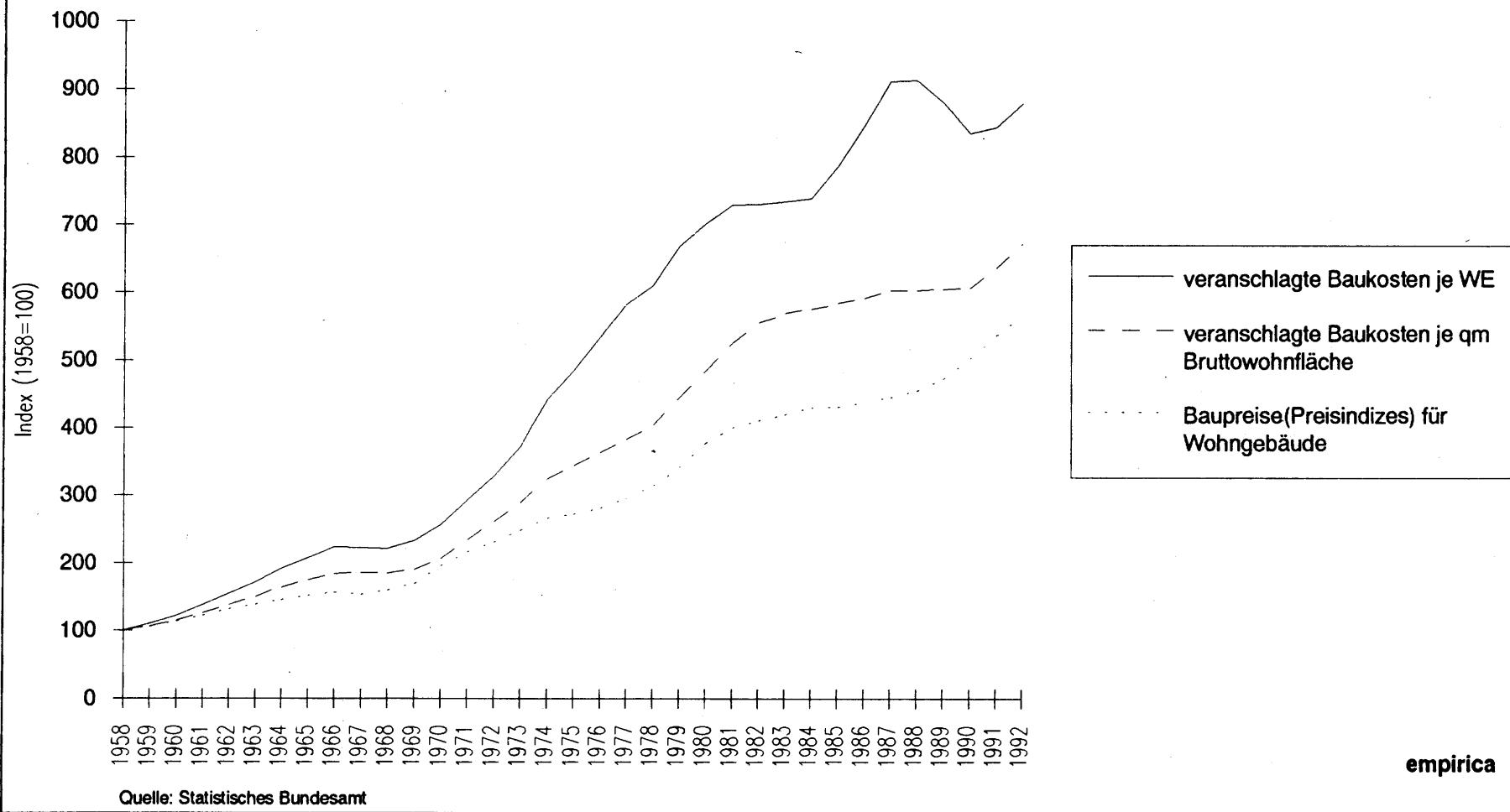
## **II Klärung von Einflußfaktoren, Auseinandersetzung mit Vorurteilen, Darstellung der Kostenentwicklung und quantitativer Kostenrelationen**

### **1 Wesentliche Begriffe, Fragestellungen und Analysebereiche**

#### **Die Entwicklung der Baukosten und die Komponenten der Baukostensenkung**

Diskutiert man mit den Beteiligten am Bau, dann begegnet man bei den einzelnen Sparten einem wiederkehrenden Argumentationsmuster. Die Bauwirtschaft verweist zunächst darauf, daß mit der Konzeption, mit dem Entwurf und der Planung ungefähr 85% der Gesamtkosten eines Bauwerkes festgelegt werden. Rationalisierungserfolge der Bauwirtschaft hätten dementsprechend nur eine geringe Auswirkung auf das Kostenniveau und die Kapitalintensität im Bauen. Die Bemühungen um Rationalisierung in der Bauwirtschaft, die sich in einem vergleichsweise verhaltenen Anstieg der Baupreisindizes ausdrücken, sind von einem qualitativen Anstieg der Wohnraumproduktion und durch den Bau größerer Wohnungen überkompensiert worden (siehe Abb. 1). Bei einer qualitätskonstanten Entwicklung hätten die Rationalisierungen in der Bauwirtschaft einen Kostenrückgang bewirkt.

Abb. 1: Entwicklung der Baukosten und Baupreise

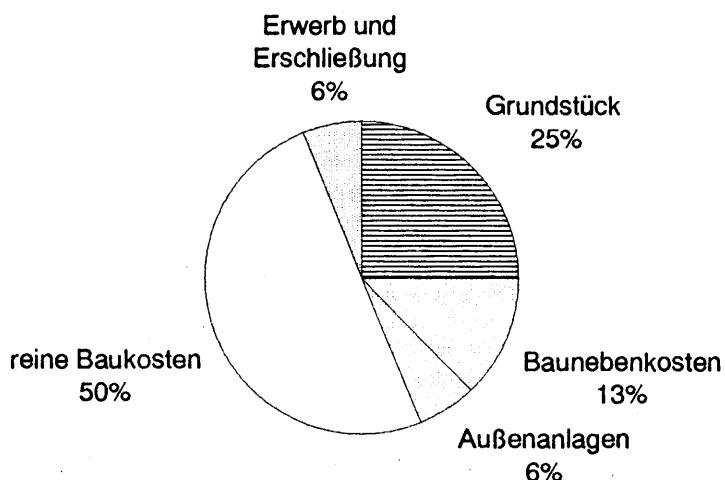


Die Architekten verweisen darauf, daß auch sie "überhaupt nur 50% der Gesamtkosten" beeinflussen könnten. Der Rest der Gesamtkosten unterliege den Einflüssen der Kommunen, der Stadtwerke, der Banken, der Projektentwickler, der Bauträger oder anderer Organisationen. Zwar wird jeweils hinzugefügt, daß selbstverständlich erfolgreiche Kostensenkungen bei allen Kostenkomponenten anzusetzen haben und man den "eigenen Bereich" deshalb nicht außer acht lassen könne. Dennoch begegnet man einer Stimmung, in der die jeweils Beteiligten den Eindruck erwecken, daß es auf ihre Leistungen nicht besonders ankäme, oder sogar, daß in ihrem Leistungsbereich schon in der Vergangenheit alle Kostensenkungspotentiale ausgeschöpft worden seien.

Die Baukosten setzen sich aus einer Vielzahl von einzelnen Posten zusammen, die sich in fünf Gruppen (siehe Abb. 2) zusammenfassen lassen:<sup>2</sup>

**Abb. 2: Verteilung der Kosten für ein Einfamilienreihenhaus**

Gesamtkosten: 350.000 DM



Quelle: ifs, Bonn

empirica

- Die **Kosten für das Grundstück** unterliegen erheblichen Schwankungen. Ihr Anteil an den Gesamtkosten eines Hauses kann, je nach Region und Grundstücksgröße, bis zu 50 Prozent betragen. Eine wirkungsvolle Strategie der Baukostensenkung muß deshalb schon bei der Bau-landbereitstellung ansetzen.
- Die **Baunebenkosten** setzen sich im wesentlichen aus Gebühren für die Baugenehmigung und die Bauabnahme, Honoraren für Architekten und Fachplaner und den Kapitalkosten zusammen. Eine Senkung der Baunebenkosten ist nur mittelbar Bestandteil einer Kostensenkungsstrategie. Sie können sich aus einer veränderten, effizienteren Arbeitsteilung zwischen den am Bau und in der Planung Beteiligten ergeben. Die Kapitalkosten spielen nur dann eine Rolle, wenn sie sich als

<sup>2</sup> Die Kommission klammert lediglich zwei Faktoren mit Einfluß auf die Baukosten aus: die Kapitalkosten, sofern sie nicht über unnötig lange Bauzeiten sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren zu Kosten der Zwischenfinanzierung führen, und das Niveau der Lohnkosten.

Kosten für die Zwischenfinanzierung beispielsweise aus unnötig langen Genehmigungsverfahren oder einer schlechten Baustellenorganisation ergeben.

- **Die Kosten für Erwerb und Erschließung** beinhalten hauptsächlich die Notar- und Grundbuchkosten, die Grunderwerbssteuer und die Kosten für die Erschließungsanlagen auf öffentlichem Grund (Straßen, Wasserversorgung, Kanalisation, etc.). Bei der Erschließung sind es sowohl der von den Gemeinden gewählte Standard (z. B. breite Straßen mit aufwendiger Begrünung) als auch eine schlechte Koordination der Versorgungsunternehmen, die kostentreibend wirken können. Darüber hinaus bieten die meisten Versorgungsunternehmen ihre Leistungen nicht im Wettbewerb an.
- **Die Kosten für die Außenanlagen** auf dem Grundstück sind nur insofern von Interesse, wie sie durch behördliche Forderungen verursacht werden. Dies können z.B. Pflanzgebote, Versickerungsflächen für Regenwasser, Stellflächen und Zufahrten für Feuerwehrfahrzeuge oder private Stellplätze sein. Ansonsten wird unterstellt, daß die ausführende Wirtschaft (z. B. Gartenbaubetriebe) einer ausreichenden Konkurrenz unterliegt und die Standards von den Bauherren frei gewählt werden können.
- **Die reinen Baukosten** beziehen sich nur auf das Bauwerk. In ihnen drückt sich die **Qualität und die Effizienz der Erstellung eines Neubaus** aus. Bei der Qualität ist zwischen der Ausführungsqualität, der technischen Qualität und der Nutzungsqualität zu unterscheiden. Die Qualitätsentscheidungen werden bei allen drei Typen auf unterschiedlichen Ebenen getroffen: Die Entscheidungsfreiheit des Bauherren wird begrenzt von öffentlich-rechtlichen Forderungen (z.B. Regelungen und Handhabung des Baurechtes) und von technischen Regeln privater Regelsetzer (z.B. DIN-Normen). Einfluß haben jedoch auch die Qualitätsvorstellungen der Bauproduzenten (Architekten, Handwerker etc.). Die Effizienz der Bauproduktion ist ein Spiegel der Wettbewerbsbedingungen. Einfluß auf die Wettbewerbsbedingungen haben z.B. die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, die Handwerksordnung, die Ausgestaltung der Wohnungsbauförderung usw.

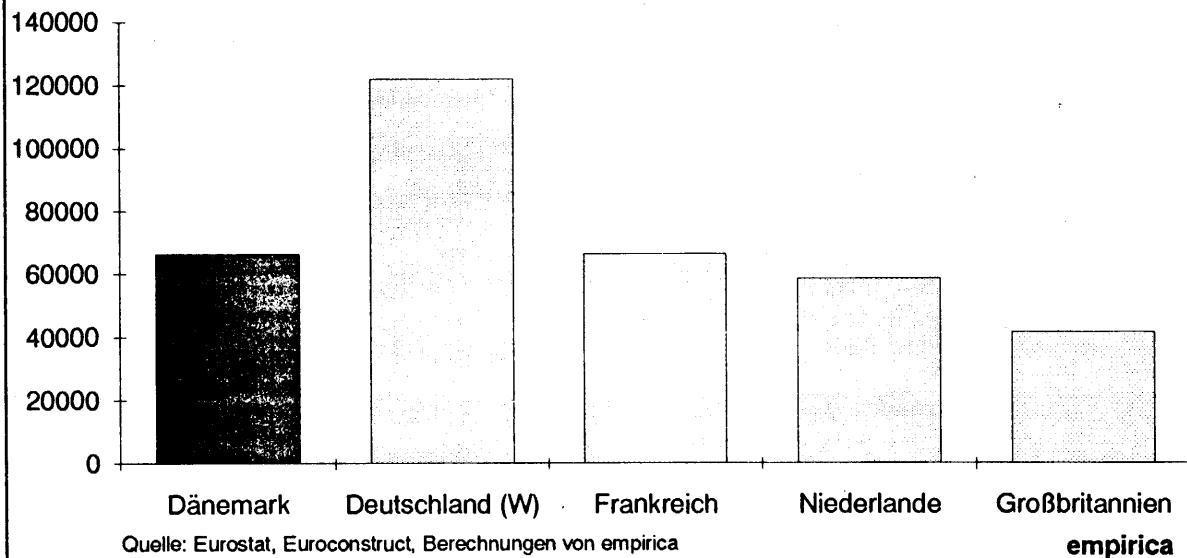
#### Rationalisierung kann mit Standardsenkungen verbunden sein

Die Qualität und die Effizienz der Neubauproduktion sind allerdings nicht unabhängig voneinander. Gerade im Wohnungsbau geht vor allem die Ausführungsqualität in der Regel mit der Individualität der Lösungen Hand in Hand. Individuelle Bauformen und Grundrisse, architektonische Besonderheiten und exklusive Materialien in handwerklicher Verarbeitung sind Kennzeichen vieler hochwertiger Neubauvorhaben. Aus diesem Zusammenhang folgt, daß eine kostensenkende Rationalisierung der Bauproduktion durch eine Vereinfachung der Bauformen unterstützt werden kann. Eine **Rationalisierung**, die eine gleiche Qualität zu geringeren Kosten ermöglicht, ist beim Bau von Wohnungen deshalb auf gewisse Standardisierungen angewiesen. Erfolgreiche Rationalisierungen setzen gewisse Veränderungen der Produkte voraus. Kostensenkungen sind auch durch Reduzierung von Standards zu erreichen. Nur aus der Kombination dieser unterschiedlichen, aber ineinander greifenden Faktoren lassen sich die aus einem internationalen Vergleich hervorgehenden deutlichen Unterschiede des Investitionsvolumens pro fertiggestellter Wohneinheit erklären (siehe Abb. 3).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Die Bodenkosten sind nicht in die Berechnung eingegangen.

**Abb. 3: Investitionsvolumen in ECU pro fertiggestellter Wohneinheit 1990 – 1992**



#### Zu viele Schnittstellen und zu hoher Koordinierungsbedarf

Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Baukostensenkung, der sich nicht aus der oben stehenden Liste erschließt, steht mit der Lösung des **Schnittstellenproblems** in Zusammenhang. Die hohe Zahl der in der Planung und am Bau Beteiligten führt zu ebenso vielen Ebenen, auf denen Entscheidungen getroffen werden, die für das Bauvorhaben von Bedeutung sind. Die Landesplanung trifft Entscheidungen, die für die Bauleitplanung und die Baulandbereitstellung von Bedeutung sind. Diese fungieren als Vorgabe für die architektonische Planung. Der Entwurf des Architekten und die Überlegungen der Fachplaner bilden den Rahmen für die bauausführende Wirtschaft. Auf jeder Ebene können Entscheidungen getroffen werden, die auf der nächsten Ebene Entscheidungen für ein kostengünstiges Bauen behindern. Eine wichtiges Thema der Baukostensenkung ist deshalb, Kooperation und Koordination an den Schnittstellen anzuregen. Die Erfahrungen der Handwerker und der bauausführenden Wirtschaft insgesamt müssen von den Architekten und Fachplanern berücksichtigt werden. Die Bauleitpläne der Gemeinden dürfen wiederum den Architekten nicht durch zu detaillierte Vorgaben (z.B. bei Baulinien) die Hände binden.

#### Kundenpräferenzen – ein Hindernis für Baukostensenkung?

In der fachlichen Diskussion, insbesondere in Erfahrungsberichten der Anbieter, wird immer wieder die These vertreten, die Angebote am Markt entsprächen den Wünschen der Nachfrager, Nachfrager wünschten einen sehr hohen Standard. Damit wird allen Kostensenkungsbemühungen, die auf einfachere Bauformen, kleinere Zimmergrößen oder einen höheren Vorfertigungsanteil abzielen, ein gewichtiges Argument entgegengestellt. Falls diese Argumentation sich als stichhaltig erweist, bliebe nur der Weg einer Baukostensenkung durch reine Rationalisierung. Die am bestehenden Markt gewonnenen Erfahrungen haben jedoch keine Relevanz im Hinblick auf die Frage einer latenten,

nicht befriedigten Nachfrage nach einfacheren Objekten. Hier sind andere Informationsquellen erforderlich. Wegen der Schlüsselrolle dieser Fragestellung hat die Kommission hier eine entsprechende Expertise vergeben.

Als Standard wird die tatsächlich von den Bauherren realisierte Bauqualität bezeichnet. Bemühungen um Baukostensenkung müssen dort haltmachen, wo die Bauherren und/oder Bewohner hohe Standards und die sich daraus ergebenen Kostenwünsche aus eigenem Einkommen finanzieren. Dort, wo Standards auf Vorgaben der Gesetzgeber oder anderen, den Einflüssen der Marktparteien entzogenen Einwirkungen unterliegen, bleibt zu prüfen, inwieweit diese Vorgaben den Wünschen der Investoren und Bewohner entsprechen oder inwieweit sie aus Gemeinwohlüberlegungen zu rechtferigen sind.

Wertvorstellungen der Nachfrager entstehen nicht voraussetzungslos. Sie sind durch den historisch gewachsenen Baubestand und die historisch gewachsenen Marktstrukturen und Angebotsformen geprägt. Von Bedeutung bleibt doch die Frage, ob das durch staatliche Vorgaben vielfältig beeinflußte Produktionssystem sensibel auf Nachfragesegmente reagiert oder ob latente Nachfrage z.T. unbefriedigt bleibt.

### **Standardsenkung im sozialen Wohnungsbau sinnvoll**

Eine besondere Rolle spielen Fragen der Standards dort, wo Wohnungen im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus zu einem beachtlichen Teil mit Fördermitteln gebaut werden. Hier wurde lange Zeit die Auffassung vertreten, daß Sozialwohnungen in ihren Standards sich nicht von frei finanzierten Wohnungen unterscheiden sollten. Dem ist entgegenzuhalten, daß eine solche Förderpraxis die subventionierten Haushalte vielfach besserstellt als einen erheblichen Teil der Belasteten, die durch ihre Steuerzahlung Finanzierungsmittel aufbringen und selbst nicht in geförderten Wohnungen leben. Neben dieser Gerechtigkeitsfrage bei der Ausgestaltung von Förderprogrammen muß der Standard des sozialen Wohnungsbaus aus den langfristigen Zielen und seinen Funktionen abgeleitet werden. In jedem Fall besteht dort, wo der Staat zu einem erheblichen Teil Fördermittel aufwendet, eine Rechtfertigung, durch Vorgaben auf die realisierten Standards (Wohnungsgrößen, Materialqualität etc.) Einfluß zu nehmen.

### **Gesamtheit der baurechtlichen Vorschriften und technischen Regelwerke**

Die Summe aller auf die Bauausführung direkt einwirkenden Regeln wird hier als die Gesamtheit der baurechtlichen Vorschriften und technischen Regelwerke bezeichnet. Die rechtlichen Vorschriften für das Bauwesen finden sich in unterschiedlichen Gesetzeswerken, z. B. das Bauplanungsrecht in der Hauptsache im Baugesetzbuch (BauGB) in Kombination mit der Baunutzungsverordnung (BauNVO), in den Landesbauordnungen (LBO), im sog. Baunebenenrecht (Immissionsschutzrecht, Wasserrecht, Naturschutzrecht, usw.) und in den technischen Förderbestimmungen der Wohnungsbauförderbestimmungen der Länder (WFB). Die in den Gesetzestexten enthaltenen Spielräume können im

Rahmen von kommunalen Satzungen oder kommunalen Förderbestimmungen und durch das technische Regelwerk auf unterschiedliche Art ausgefüllt und angewendet werden.

In ihrer Rechtstellung unterscheiden sich die technischen Regelwerke der meisten privaten Regelsetzer (z.B. DIN-Normen, VDE-Richtlinien etc.) von den baurechtlichen Vorschriften. Sie haben zunächst den Charakter von Empfehlungen. Ihre hohe faktische Bedeutung resultiert aus der Rechtsanschauung, nach der diese technischen Regelwerke die "allgemein anerkannten Regeln der Technik" repräsentieren, und weil die Landesbauordnungen mehrheitlich ihre Beachtung einfordern. Die Rechtsprechung bei Fragen der Gewährleistung, der Haftung und bei Schadensersatzansprüchen bezieht sich ebenfalls auf sie. Im Zuge der europäischen Integration werden die Regeln der nationalen Normungsinstitutionen zunehmend durch europäische Normen ersetzt. Die europäische Bauproduktensrichtlinie und ihre Überführung in deutsches Recht durch das Bauprotectengesetz (BauPG) bilden die Grundlage dazu.

#### **Marktbeziehungen/Wettbewerb**

Neben den Wünschen der Nutzer und Bauherren sowie den Vorgaben des Baurechtes und der technischen Regeln hängt der realisierte Baustandard auch von den Beziehungen einzelner Bauproduzenten untereinander und den Beziehungen zwischen Nutzern/Bauherren und Produzenten ab.

Die Wettbewerbsbeziehungen der Anbieter untereinander werden in der Regel durch berufsständische Gesetze wie die Handwerksordnung, Architekten- und Ingenieurgesetze, Regelungen der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) bestimmt. Sie dienen dazu, Transparenz über die Qualität der Ausbildung herzustellen und Risiken für die Nachfrager zu senken. Berufsständische Gesetze verfolgen aber auch das Ziel, die Einkommen der betreffenden Berufsgruppe zu sichern. Sie regeln den berufsgruppeninternen Nachwuchs (z.B. großer Befähigungsnachweis im Handwerk), sichern exklusive Rechte auf das Angebot bestimmter Leistungen oder fixieren "Entlohnungsregeln", z.B. im Rahmen von Honorarordnungen.

Die Koordination von Angebot und Nachfrage wird darüber hinaus stark von den Vertragsbeziehungen zwischen Bauherren und Bauproduzenten bestimmt. Für den öffentlichen Auftraggeber ist die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) verbindlich, private Aufträge werden nach den Bedingungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) abgewickelt. Auch private Verträge können und werden oft nach VOB abgeschlossen. Das Gesetz über die Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) trägt ebenfalls zur Bestimmung der Vertragsbeziehungen bei.

Die Art der in diesen Regelwerken vorbestimmten Beziehungen ist von entscheidendem Einfluß darauf, ob zwischen den Anbietern ein Preiswettbewerb besteht, der Rationalisierungen vorantreibt und Kostensenkungen ohne Standardeinbußen ermöglicht. Sie hat auch Einfluß auf die Verhandlungsposition zwischen Nachfragern und Anbietern. Da im Rahmen dieser Verhandlungen zwischen

Bauherren und Produzenten die Einzelheiten der technischen Bauausführung und der Aussattung festgelegt werden, sind sie von zentraler Bedeutung für die Baukosten.

## **2 Auseinandersetzung mit Vorurteilen**

### **2.1 "Strategien der Kostensenkungen wenig relevant im Vergleich zur Bedeutung der Zinsen"**

Bemühungen zur Senkung von Baukosten werden oft als wenig sinnvoll bezeichnet, weil schon die Steigerung der Hypothekenzinsen um einen Prozentpunkt solche Bemühungen zunichte mache. Natürlich rufen typische Schwankungen der Hypothekenzinsen im Konjunkturzyklus hohe Belastungsänderungen hervor. Richtig ist, daß kurzfristige Belastungssteigerungen aufgrund von Zinserhöhungen sich meist nicht durch parallele Kostensenkungen auffangen lassen. Dennoch schwanken die Zinsen um ein langfristig relativ stabiles Niveau. Kostensenkungen, die kontinuierlich erwirtschaftet werden, führen zu nachhaltigen Entlastungen bei den Bauherren. Sie wirken beim jeweiligen Zinsniveau. Bei erfolgreichen Kostensenkungen werden weniger Kredite pro Wohnung benötigt. Damit sinken die laufenden Belastungen beim jeweiligen Zinssatz. Ohne Kostensenkungen wären die Zinsbelastungen in jedem Fall höher.

### **2.2 "Kostensenkungen erreichen die Bauherren nicht"**

Es wird unterstellt, daß Kostensenkungen für die Nutzer oder Bauherren nicht zu Ergebnissen führen. Der Markt bleibe auf Dauer durch einen ständigen Nachfrageüberhang gekennzeichnet, mit dem Ergebnis, daß Kostensenkungen nur die Gewinne der Bauträger erhöhten. Solche Angebotsengpässe können z.B. am Bodenmarkt oder bei der Erschließung oder in den Baukapazitäten bestehen. Werden unter solchen Bedingungen Kosten reduziert, dann kommen diese Verringerungen kaum Bauherren oder Nutzern zugute. Der Hinweis macht deutlich, daß erfolgreiche Kostensenkungsbestrebungen ein elastisches Angebot am Markt für Bauleistungen und am Bodenmarkt erfordern, damit nicht dauerhafte Produzentenrenten bestehen bleiben.

### **2.3 "Hohe Anforderungen der Nachfrager verhindern Kostensenkungen"**

Dort, wo Kostensenkungen durch einfachere Standards erzielt werden, gelten sie vielfach als nicht durchsetzbar, weil die Nachfrager sehr hohe Qualitätsanforderungen stellen. Auch hier liegt auf der Hand, daß diejenigen Nachfrager, die aufwendige Qualitätsstandards wünschen und sie finanzieren können, nicht die typischen Adressaten von Kostensenkungsbemühungen durch einfachere Standards sein können. Adressaten solcher Bemühungen können nur Haushalte sein, die ohne Kosten-

senkungen nicht oder noch nicht in der Lage waren und sind, Neubauwohnungen zu kaufen oder zu mieten. Kostensenkungen durch Qualitätsreduktion zielen immer auf eine Markterweiterung und wenden sich an Haushalte, die unter Status-quo-Bedingungen nicht in der Lage wären, Neubauwohnungen zu kaufen oder zu mieten. Die kritische Frage muß hier lauten, ob es größere Gruppen gibt, die durch einfache Neubauförmen, d.h. durch eine Markterweiterung, im Vergleich zu ihrer bestehenden Situation bessergestellt werden können und dies auch als Besserstellung empfinden, was zu entsprechenden Nachfragereaktionen führt.

#### **2.4 "Baukostensenkungen erhöhen langfristige Bewirtschaftungskosten"**

In eine ähnliche Richtung gehen die Vorstellungen, daß Kostensenkungen nur zu Lasten der langfristigen Wirtschaftlichkeit zu realisieren seien. Hier ist eine schwierige Optimierungsaufgabe zu bewältigen. Es kann durchaus sinnvoll sein, Baukosten zu senken und dadurch langfristig höhere Instandsetzungsaufwendungen in Kauf zu nehmen, wenn die eingesparten Zinskosten und sonstigen Einsparungen bei den laufenden Aufwendungen die späteren erhöhten Instandsetzungsaufwendungen mehr als kompensieren. Solche Optimierungsüberlegungen setzen allerdings voraus, daß die Eigentümer ihre Instandhaltungsaufwendungen nach der jeweiligen wirtschaftlichen Situation der Objekte optimieren können und nicht durch Pauschalen gezwungen sind, einen bestimmten zeitlichen Verlauf der Aufwendungen einzuhalten. Kostenoptimierungen über die Zeit setzen schließlich flexible Mieten voraus. Die Eigentümer müssen in der Lage sein, bei veränderten Nachfrageverhältnissen, insbesondere bei steigender Nachfrage, Mieten zügig anzupassen.

### **III Das Prinzip der individuellen Baufreiheit – einige Konsequenzen**

#### **1 Die Baufreiheit ist älter als die Wohnungsnot – zur Verteidigung eines mißverstandenen Prinzips**

In den Zeiten, in denen der Bau eines Hauses zu den allgemeinen Kulturtechniken zählte, war die individuelle Baufreiheit eine Selbstverständlichkeit. Die Menschen konnten aufgrund von überlieferten Erfahrungswerten Wand- und Balkenstärken bemessen und sich selbst in Eigenleistung ihr Dach über dem Kopf schaffen. Schon im Mittelalter gab es dann Einschränkungen. Aber seit dem 19. Jahrhundert haben sich die Bedingungen, unter denen Wohnungen produziert werden, grundlegend verändert und zu einer weitgehenden Einschränkung der Baufreiheit geführt:

- Komplizierte, meist mehrgeschossige städtische Bauformen wurden entwickelt, die große Fremdfinanzierungsbeträge erfordern sowie bautechnisch und bauorganisatorisch schwierige Aufgaben hervorrufen.

- Städtische Bauformen und Lebensweisen erfordern aufgrund der höheren Verdichtung auch ein größeres Maß der Berücksichtigung von öffentlichen Interessen (z. B. Brandschutz, Schallschutz gegenüber den Nachbarn) und erfordern eine komplexe öffentliche Infrastruktur.
- Neue wissenschaftliche Erkenntnisse über die Zusammenhänge von Bauweisen und Gesundheit bzw. Hygiene mußten beim Bauen berücksichtigt werden.

## **2 Baufreiheit bedeutet Wahlfreiheit auf Basis individueller Kosten–Nutzen–Abwägungen**

Eine Strategie der Baukostensenkung erfordert zuerst eine Strategie zur Durchsetzung von Nutzer- bzw. Bewohnerinteressen. Dies gilt unabhängig davon, ob der Bewohner Mieter, Käufer oder Einzelbauherr ist. Eine Annäherung an ein optimales Baukostenniveau ist nur dann zu erwarten, wenn sich möglichst viele individuelle Kosten–Nutzen–Abwägungen, die immer vor dem Hintergrund des individuellen Budgets (Finanzierungswille und –fähigkeit) getroffen werden, am Markt durchsetzen können. Individuelle Baufreiheit erfordert unter den veränderten Bedingungen eines städtischen Wohnungsbaumarktes vor allem Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Angeboten am Neubaumarkt. Je mehr die Entscheidungsgewalt über die Ausführung eines Wohnungsbauprojekts von den Bewohnern abrückt und je mehr Anbieter durch unterschiedliche Regelungen in ihrem Verhalten normiert werden, umso weniger reagiert der Markt auf spezifische Bedürfnisse einzelner Nachfrager. Die Qualitätsvorstellungen der öffentlichen Hand und der Handwerker dominieren dann u.U. die Kosten–Nutzen–Abwägungen der Kunden. Der Reformansatz der Baukostensenkung besteht zunächst darin, individuelle Bau- und Wahlfreiheit in einem Wohnungsbaumarkt umzusetzen. Eine Rückverlagerung der Kosten–Nützen–Abwägung auf den Bewohner, der heute als Mieter, Käufer oder Einzelbauherr auftritt, ist der systematische Ansatzpunkt.

## **3 Was schränkt die Baufreiheit ein? – Ansatzpunkte zur Kostensenkung**

### **3.1 Zwangskonsum durch Vorschriften sowie technische Regeln und deren De-facto-Wirkungen**

Im 19. Jahrhundert waren die Mängel in der Wohnraumversorgung in den schnell wachsenden Städten Anlaß für eine stärkere staatliche Einflußnahme auf das Baugeschehen, die bis heute immer weiter ausgebaut wurde:

- Durch Bebauungspläne wird festgelegt, wo, in welcher Dichte und in welchen Bauformen Wohngebäude errichtet werden dürfen.

- Der Aufwand, der für die Erschließung betrieben werden muß, wird von den Kommunen festgelegt.
- Aufgrund der Landesbauordnungen wird kontrolliert und im Detail bestimmt, ob und wie die Standfestigkeit, der Brandschutz und die Einbindung in die Nachbarschaft gewährleistet werden.
- Darüber hinaus wirkt eine Vielzahl von spezialgesetzlichen Regeln, die oft durch besondere Ämter kontrolliert werden, auf das Ob und Wie eines Bauvorhabens: Naturschutz, Straßenbau, Gewerbeaufsicht, Denkmalschutz etc.

Alle Regelungen dieser Art reduzieren die Entscheidungsfreiheit des Bauherren bei der Verwirklichung seines Bauvorhabens. Dies ist gerechtfertigt, wenn zu erwarten ist, daß durch den Bauherren öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gewährleistet ist (siehe zu den Grenzen der Baufreiheit Teil B, Kap. IV. 1.3). Nur dann ist es angebracht, ihn zu einer Investition beispielsweise in brandschutztechnische Maßnahmen zu verpflichten. Überall dort, wo öffentliche Vorschriften über dieses Minimum hinausgehen, ordnen sie u.U. einen nicht gerechtfertigten Zwangskonsum an, der die Kosten erhöht und knappe Ressourcen ihrer günstigsten Verwendung vorenthält. Die Summe vieler Regelungen und die Kontrolle ihrer Einhaltung führt zu Baubehinderungen, zu unelastischen Märkten und zu Verzögerungen in der Investitionsplanung. Ein erster Ansatzpunkt muß sein, die Elemente des Zwangskonsums im Bereich der öffentlich-rechtlichen Vorschriften aufzudecken und zu beseitigen:

- Ein Zwangskonsum ist dort zu vermuten, wo Regeln, die öffentliche Zwecke erfüllen, nicht auf der Basis empirisch fundierter Kosten–Nutzen–Abwägungen fixiert wurden. Öffentliche Stellen laufen leider Gefahr, Gemeinwohlinteressen sehr einseitig zu interpretieren und die Aufwendungen und Kosten für Private eher unterzubewerten. Vielfach setzen sich fachliche Traditionen und im Falle von Ermessensspielräumen einzelner Bearbeiter sogar individuelle Empfindlichkeiten durch.
- Aus der Komplexität der Regelungen kann ebenfalls ein Wohlfahrtsverlust entstehen. Der Hindernislauf der Bauherren zwischen den Genehmigungsbehörden wird nicht in seiner zeitlichen und erst recht nicht in seiner psychologischen oder demotivierenden Dimension berücksichtigt.
- Die Kumulationseffekte der materiellen Regelungen werden ebenfalls meist nicht berücksichtigt. Ungewünschte Nebenwirkungen überwuchern oft die intendierte Hauptwirkung.
- Andere Vorschriften sind schlicht überflüssig geworden.

Neben vielen positiven Wirkungen ist auch in den technischen Regelwerken (z.B. DIN-Normen) ein Element des Zwangskonsums enthalten. Der privatrechtliche Charakter der technischen Regeln verhindert nicht, daß sie für die Baupraxis eine hohe faktisch–verbindliche Bedeutung haben.

### 3.2 Das Wettbewerbs- und Anreizdefizit auf der Angebotsseite

Als Selbstverständlichkeit kann angesehen werden, daß eine Konkurrenz auf der Angebotsseite die erste Voraussetzung zur Umsetzung von Nachfragerinteressen bleibt. Die zur Produktion einer Wohnung notwendigen Leistungen werden jedoch zu einem erheblichen Teil in einem "wettbewerbsfreien Raum" erbracht. Dies gilt insbesondere für die Koordinierungsleistungen der Architekten, die nur auf sehr indirekte Weise Gegenstand von Wettbewerb sind. Dort, wo die öffentliche Hand Leistungen erbringt, fehlen ihr die Anreize, ein kostengünstiges Bauen zu unterstützen (siehe auch Abb. 4):

- Es besteht zu wenig Anreiz für Kommunen, eine Bereitstellung von preisgünstigem Bauland zu gewährleisten.
- Das öffentliche Monopol auf Städtebau und Erschließung und die Möglichkeit zur Überwälzung der Kosten auf die Bauherren bietet ebenfalls keinen Anreiz zur Reduzierung der Kosten. Nach wirtschaftlichen Stadtbaugrundrisse wird nicht systematisch gesucht.
- Die Versorgungsunternehmen agieren in der Regel im Rahmen von Gebietsmonopolen.
- Bei der Baugenehmigung besteht kein Anreiz zu einer zügigen Abwicklung und zur Nutzung von Ermessensspielräumen im Sinne des Bauherren.
- Die Entwurfsplanung durch Architekten und Ingenieure wird nach Honorarsätzen abgerechnet, die sich im wesentlichen an der Höhe der Baukosten bemessen.
- Die direkt am Bau erbrachten Leistungen unterliegen einer strengen Trennung nach handwerklichen Berufsgruppen. Eine Konkurrenz der einzelnen Handwerker untereinander, die zu einer effizienten Bündelung von Leistungen zu größeren technischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen führt, wird erschwert.

Der vielfältig eingeschränkte Wettbewerb mindert die Effizienz der Wohnraumproduktion nicht nur bei den einzelnen Leistungen. Auch das Ineinandergreifen der einzelnen Leistungen wird nicht ausreichend dem Wettbewerb unterworfen. Sowohl die Koordination der Abläufe auf der Baustelle zwischen den einzelnen Handwerkern als auch das Ineinandergreifen von öffentlicher Planung, Entwurfs- und Durchführungsplanung ist keine unter Kostengesichtspunkten erbrachte Leistung. Ein Vergleich mit der Automobilindustrie, wo gerade in der Koordinierung der Zulieferung und der optimalen Gestaltung der Zulieferprodukte eine wichtige Rationalisierungsleistung besteht, macht die Unterschiede zu typischen Baustellen deutlich. Hier ergeben sich ständig ungelöste Schnittstellenprobleme, weil die übergeordnete Leistung nicht unter Berücksichtigung der Anforderungen der nachfolgenden erbracht wird. Die Bauleitplanung berücksichtigt die Anforderungen des Architekten nicht, der Architekt nimmt zu wenig Rücksicht auf die bauausführenden Unternehmen, die wiederum untereinander zu wenig aufeinander abgestimmt sind.

**Abb. 4: Wettbewerb und andere Anreize zur Kostensenkung in der Wohnungsproduktion**

<b>Produkt</b>	<b>Anbieter</b>	<b>Bedingungen der Leistungserstellung: Wettbewerb oder andere Anreize zur Kostensenkung</b>
<b>Bauland</b>		
Baurechte	Landesplanung	keine effektiven Instrumente, Baulandausweisungen anzuregen
	Gemeinden	eingeschränkter Anbieterwettbewerb; wg. fehlendem Planungswertausgleich kein Anreiz zur Ausweisung; besonders in Kernstädten eingeschränkte Verfügbarkeit;
Bebauungskonzept	Gemeinden	kein Anreiz zur Ausarbeitung effizienter Stadtbaugrundrisse
Bodenbevorratung	Gemeinden	hohe Risiken; geringe Markttransparenz
Bauboden	Grundeigentümer	geringer Anreiz zum Verkauf; Hortungs-/Spekulationsgewinne bei geringer steuerlicher Belastung
<b>Erschließung</b>		
Erschl.konzept	Gemeinden	kein Anreiz zur Ausarbeitung eines wirtschaftlichen Erschließungskonzeptes
Straßen, Kanal, Grün	Gemeinden	kein Wettbewerb; Kosten werden zu 90% auf die Grundstückseigentümer übertragen
Gas, Wasser, Post, Elektr.	Versorgungsuntern.	kein Wettbewerb; Kosten werden von den Grundstückseigentümern getragen
<b>Baugenehmigung</b>	Kommunen	kein Anreiz zur zügigen Abwicklung der Genehmigungsverfahren; feste Gebührenordnung
<b>Entwurfsplanung</b>		
	Architekten	bei Abrechnung auf Basis der HOAI kein Preiswettbewerb; eher Leistungswettbewerb mit Tendenz zur Baukostensteigerung
	Ingenieure	bei Abrechnung auf Basis der HOAI kein Preiswettbewerb;
<b>Bauleitung/Koordination der Gewerke*</b>		
	Architekten	bei Abrechnung auf Basis der HOAI ist kein Anreiz zu einer effektiven Koordination der Arbeiten gegeben
	Hauptunternehmer	da Bauleitung als Unternehmerleistung angeboten wird, Anreize zur Koordination vorhanden
<b>Bauarbeiten</b>	Handwerker/Bauunternehmer	Anbieterwettbewerb nur für die einzelne ausgeschriebene Leistung, nicht jedoch für die Gesamtleistung incl. Koordination der unterschiedl. Tätigkeiten. eingeschränkter Anbieterwettbewerb auch wg. Exklusivität der Leistungserstellung einzelner Gewerke und Barrieren für Nachwuchsunternehmen
<b>Baustoffe/Bauteile</b>		
	Baustoffindustrie	Anbieterwettbewerb vorhanden; jedoch hoher Konzentrationsgrad gegenüber kleinteiliger, unorganisierter Nachfrage; Probleme der Markttransparenz
	Fertigteileindustrie	Anbieterwettbewerb vorhanden; jedoch hoher Konzentrationsgrad gegenüber kleinteiliger, unorganisierter Nachfrage; Probleme der Markttransparenz
<b>Förderung</b>	Bund, Länder, Gemeinden	weitgehend neutral, es gelten jedoch Kostenprinzipien, die nicht wettbewerbsfördernd sind; steuerliche Förderung der Eigentumsbildung kann bei unzureichender Zielgenauigkeit (Schwellenhaushalte) Standarderhöhungen erzeugen
<b>Finanzierung</b>	Banken	hoher Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Anbietern und Finanzierungsformen

\* Diese Leistungen werden in Deutschland beim Wohnungsbau in der Regel vom Architekten erbracht.

Anm.: In dieser Betrachtung fehlen die Koordinationsleistungen zwischen den Beteiligten in der Bebauungsplanung, architektonischen Planung und der Bauausführung, die für Kostensenkungen entscheidend sein dürften.

### 3.3 Das Informationsdefizit auf der Nachfrageseite

Es wird oft argumentiert, daß eine kostengünstige Bauweise von den Nachfragern nicht gewünscht ist. Dem ist entgegenzuhalten, daß viele Nachfrager angesichts der technischen und organisatorischen Komplexität eines Bauvorhabens nicht in der Lage sind, Kostensenkungsspielräume auszuloten und gegenüber einer unzureichend unter Wettbewerb stehenden und von öffentlichen Vorschriften und "De-facto-Vorschriften" eingegrenzten Angebotsseite durchzusetzen. Die fehlende Nachfrage nach kostengünstigen Bauweisen dürfte kaum ein Grund für die hohen Baukosten sein. Größte Bedeutung haben dabei die hohen Informationskosten, die aus der technischen und organisatorischen Komplexität von Bauvorhaben resultieren. Dabei liegt auf der Hand, daß die Komplexität nur zu einem Teil als ein notwendiges Übel anzusehen ist. Sie ist auch das Ergebnis einer inhaltlichen Überregulierung. Daraus resultieren Schwierigkeiten bei der Abwicklung von Bauvorhaben und eine Reduzierung des Wettbewerbes sowie geringe Transparenz über Produkte und Bauprozesse. Die Festschreibung der Rollen der am Bau Beteiligten verhindert, daß kreative Lösungen zum Umgang mit dieser Komplexität gefunden werden, mit denen eine Senkung der Informationskosten erreicht werden kann.

Eine Senkung der Informationskosten läßt sich zuerst durch einen Abbau von Komplexität erreichen. Darüber hinaus können jedoch weitere Techniken angewandt werden:

- Normen müssen stärker informatorischen und klassifikatorischen Charakter im Hinblick auf Qualitäten haben. Baunormen sind derzeit selbst für den Fachmann schwer verständlich.
- Eine Bauherrenberatung kann Gewinne durch Kostenreduktionen erwirtschaften.
- Besonders wichtig erscheint jedoch, daß ein neues Marktsegment für kostengünstig erstellte Ein- und Zweifamilienhäuser entwickelt wird. Das Beispiel der niederländischen Grenze zeigt, daß das Wissen um die Möglichkeit zum Erwerb preisgünstigen Eigentums eine wichtige Voraussetzung zur Mobilisierung der entsprechenden Nachfrage ist.

## IV Zur Relevanz der Baukostensenkung

### 1 Hoher Wohnungsbedarf in der Zukunft

Gegenwärtig haben sich erhebliche Engpässe am Wohnungsmarkt aufgebaut. Es dürften Jahre vergehen, um etwa den Status quo der Wohnungsversorgung von 1987, dem Zeitpunkt der letzten Zählung, wieder zu erreichen. Gleichzeitig steigt die Bevölkerung noch immer an. Dafür sind verschiedene Gründe verantwortlich. Man muß davon ausgehen, daß sich ein leichtes Bevölkerungswachstum auch nach 2000 fortsetzt.

Unabhängig von den Zuwanderungen kam und kommt es zu weiteren Haushaltsverkleinerungen, weil z.B. der Anteil älterer Menschen steigt, was genauso wie die Veränderung von Lebensstilen bei den Jüngeren zu einer Zunahme von Kleinhäushalten führt. Daraus resultiert eine höhere Flächennachfrage pro Person. Gleichzeitig kommt die Baby-Boom-Generation in die Phase der Familiengründung. Seit etwa 1987 steigt die Zahl der Haushalte schneller als die Zahl der fertiggestellten Wohnungen. Im Ergebnis sind die Wohnflächen pro Person im Durchschnitt vor allem in den wachsenden Stadtregionen deutlich gesunken. Soll das Wohnungsangebot an die gestiegene Zahl der Haushalte und die strukturell veränderten Wohnbedürfnisse angepaßt werden, dann sind über längere Fristen deutlich höhere Fertigstellungen erforderlich als in den vergangenen Jahren.

## **2 Senkung des hohen Kapitalbedarfs**

Der Wohnungssektor benötigt pro Jahr mehr Kapital als irgendein anderer Sektor der Volkswirtschaft. Nach den Schätzungen des Statistischen Bundesamtes beträgt das Wohnungsvermögen rd. 5.000 Mrd. DM 1993 wurden (nach einer Prognose des DIW aus 1993) im Wohnungssektor insgesamt 218 Mrd. DM investiert, davon rd. 120 Mrd. in Neubau und 98 Mrd. zur Erhaltung und Modernisierung der Bestände. Allein diese Dimensionen machen deutlich, daß schon kleine Prozentsätze an realisierten Einsparungen volkswirtschaftlich relevante Größenordnungen erreichen. Der hohe Kapitalbedarf des Wohnungsbaus macht per se Einsparungsbemühungen dringlich und sinnvoll. Er fällt in eine Periode hohen Investitionsbedarfs für die Integration Ostdeutschlands und hohen Kreditbedarfs der öffentlichen Hand als Folge der Haushaltsdefizite. Schließlich erfordert die Schaffung einer ausreichenden Zahl von Arbeitsplätzen riesige Investitionen. Der Wohnungssektor gerät damit in eine scharfe Konkurrenzsituation mit dem Kapitalbedarf anderer Bereiche. Die Anreize oder der Zwang zur Kapitaleinsparung im Wohnungssektor werden damit deutlich zunehmen. Eine Absenkung der Kapitalintensität im Neubau sollte einen gewichtigen Beitrag leisten. Unter den Bedingungen anhaltender Kapitalknappheit erhält ein kostensparendes Bauen eine weit höhere Bedeutung als bisher.

## **3 Zur Relevanz für die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte – mehr Sickereffekte durch ein differenzierteres Angebot**

### **3.1 Unelastisches Angebot durch hohe Baukosten**

Eine Kostensenkung im Neubau hätte sehr weitreichende Konsequenzen für die Funktionsweise der Märkte. Gegenwärtig engen die hohen Bau- und Bodenkosten vor allem in den Stadtregionen den Kreis der Nachfrager erheblich ein. Bei Mieten für neu gebaute Wohnungen um 20 DM/qm Wohnfläche oder Preisen für Wohneigentum von in der Regel über 400.000 DM kann nur eine relativ kleine

Gruppe gut verdienender Haushalte direkt am Neubaumarkt partizipieren. Die Masse der Haushalte bleibt auf Wohnungen des Bestands angewiesen.

Auf Märkten mit sehr hohen Bau- und Bodenkosten und einer geringen Quote von Nachfragern, die am Neubaumarkt auftreten können, führt ein kräftiger Anstieg der Gesamtnachfrage nur zu einem relativ geringen Anstieg der Nachfrage nach Neubauwohnungen. In der Masse konzentriert sich die Zusatznachfrage auf preisgünstigere Bestandswohnungen und führt dort zu Preissteigerungen. Die geringe zusätzliche Nachfrage nach Neubauwohnungen führt nur zu einer entsprechend schwachen Ausweitung des Angebots. Es ziehen jeweils zu einem erheblichen Teil neugegründete Haushalte oder neu hinzugezogene Haushalte in die neu produzierten Wohnungen. Umzugsketten setzen sich nur selten bis zu Teilmärkten für Haushalte mit niedrigen Einkommen fort.

Steigerungen der Gesamtnachfrage stoßen damit auf ein sehr starres Angebot und führen zunächst in hohem Umfang zu Bestandsrenten. Erst durch einen längeren Anpassungsprozeß, in dem eine ausreichende Zahl von Haushalten mit hoher Wohnkaufkraft Neubauwohnungen nachfragt, entsteht ein ausreichendes zusätzliches Angebot. Erst mit Zeitverzögerung wächst das Angebot an preiswerten Bestandswohnungen, da die Filterprozesse oder die sogenannten Sickerprozesse unter den Bedingungen geringer Neubautätigkeit ebenfalls schwach bleiben.

### **3.2 Absenkung der Baukosten erhöht Angebotselastizität und verbessert Funktionsweise der Märkte**

Eine Absenkung der Neubaukosten könnte die Elastizität des Angebots und die Anpassungsflexibilität der Märkte drastisch erhöhen, weil der Nachfragerkreis mit Direktzugang zu Neubaumärkten erweitert wird. Bei steigender Nachfrage könnten eine größere Zahl von Haushalten, die ihre Zusatzwünsche im Bestand nicht realisieren können, auf den Neubaumarkt ausweichen. Vorübergehend könnte die Quote einfacher, preiswerter Häuser im Neubaumarkt deutlich erhöht werden, um Nachfragerschichten mit geringem Einkommen oder Nachfragerschichten, die am Eigentumsmarkt Ansparprozesse verkürzen wollen, den Zugang zu Neubaumärkten zu ermöglichen. Damit würde die Nachfragekonkurrenz im Bestand entschärft. Die Preissteigerungen im Bestand blieben deutlich niedriger als bei engen Neubaumärkten mit hohen Kosten. Eine höhere Angebotselastizität würde das Entstehen größerer Renten im Bestand in längeren Verknappungsphasen reduzieren. Haushalte mit geringem Einkommen hätten eine größere Chance, freiwerdende Wohnungen zu beziehen. Die sogenannten Sickereffekte würden quantitativ breiter und vermehrt Haushalte mit niedrigen Einkommen erreichen. Die zeitlichen Anpassungsfristen verkürzen sich erheblich. Eine Senkung der Bau- und Bodenkosten kann die Marktschwäche, wie sie sich in Gestalt geringer Angebotselastizität äußert, überwinden helfen.

### 3.3 Niedrige Baukosten im Neubau senken Bestandsmieten und erhöhen Eigentumsquote

Die geringeren Mieten und Belastungen im Neubau würden das Gesamtniveau der Mietpreise senken, beziehungsweise mindestens seinen Anstieg bremsen, weil durch die Konkurrenz preis-günstiger Neubauobjekte auch im vorhandenen Bestand nur noch ein niedrigeres Mietpreisniveau durchgesetzt werden könnte. Baukostensenkungen würden damit gleichzeitig die Wohnungspolitik von Fördermaßnahmen entlasten. Die Zeitverzögerungen, die dadurch entstehen, daß die Politik Verknappungen erst registrieren muß, um dann in den Rhythmen der jährlichen Haushaltaufstellungen zusätzliche Subventionen bereitzustellen, würden entfallen. Statt indirekter, zeitlich verzögter Subventionsreaktionen könnten die Anbieter direkt auf Nachfragesteigerungen reagieren.

Als weitere Folge sinkender Baukosten würde sich die Eigentumsquote deutlich erhöhen. Dies gilt insbesondere, weil Baukostensenkungen im Ein- und Zweifamilienhausbau ausgeprägter sein können als im Geschoßwohnungsbau. Die Bildung von Wohneigentum wird für breitere Schichten oder in einer früheren Phase des Lebenszyklus möglich. Die Ansparzeiten verkürzen sich. Durch die erhöhte Eigentumsbildung ginge die Zahl der Mieterhaushalte rascher zurück mit dem Ergebnis, daß sie die Nachfragekonkurrenz auf den Mietwohnungsmärkten reduziert. Die erhöhte Nachfrage nach Eigenheimen müßte durch eine entsprechend steigende Ausweisung von Bauland und durch Erschließung von Bauland beantwortet werden.

Insgesamt kann man davon ausgehen, daß sinkende Baukosten zu einer sehr viel befriedigenderen Funktionsweise der Wohnungsmärkte führen und die Politik ganz erheblich entlasten würden, wobei sich gleichzeitig die gegenwärtig hohen Konflikte am Wohnungsmarkt verringerten.

## 4 Einige Unterschiede zwischen der Bundesrepublik und Ländern mit kostengünstigem Bauen

In Ländern mit niedrigen Baukosten, dies sind z.B. Norwegen, Dänemark und die Niederlande, beobachtet man signifikante Unterschiede. Die Baukosten sind vor allem im Einfamilienhaus sehr viel niedriger. Dementsprechend sind die Eigentumsquoten deutlich höher. Der Anteil des selbstbewohnten Eigentums beträgt in Westdeutschland 40%, in den Niederlanden immerhin 48%, in Dänemark 52%, in Frankreich 54% und in Großbritannien 68%.<sup>4</sup> In allen Ländern sind die Einkommens-Baukosten-Relationen niedrig. Die entsprechenden Häuser kosten das drei- bis maximal fünffache der Jahreseinkommen. Das Ersterwerberalter ist deutlich niedriger als in der Bundesrepublik. Die Eigentumsquote beträgt bei 30-jährigen in Großbritannien bereits 30%, in Deutschland lediglich etwa 20%.

<sup>4</sup> Gleichzeitig streben 80% der Deutschen Wohneigentum an. Vgl.: Die Wirtschaft, Nr. 49/93, S. 17.

In allen Ländern mit niedrigen Baukosten haben sich andere städtebauliche Traditionen herausgebildet als in Deutschland. Aufgrund der günstigen Einkommens–Preis–Verhältnisse beim Erwerb von Einfamilienhäusern ist der Anteil der Haushalte, die sich auch in Stadtregionen Einfamilienhäusern leisten können, sehr viel höher als bei uns. Der Anteil der Geschoßwohnungen ist dementsprechend niedriger. In der Bundesrepublik beträgt er in den alten Ländern rd. 50%, in Frankreich 44%, in Dänemark 39%, in den Niederlanden 30% Prozent und in Großbritannien nur 19%.<sup>5</sup> Dabei spielt natürlich auch eine Rolle, daß in den Ländern mit hohem Einfamilienhausanteil und hoher Eigentumsquote auch andere städtebauliche Vorstellungen vorherrschend sind. Die kontinentaleuropäische Vorstellung eines hohen Anteils von Geschoßwohnungen in Städten hat sich in den Nachbarländern, zumindest in Holland, Dänemark, Norwegen und Großbritannien niemals in dem Maße durchgesetzt wie in Deutschland.

Mit den geringeren Baukosten und dem früheren Eigentumserwerb ist auch eine andere Einstellung zum Wohneigentum verbunden. Wohneigentum wird sehr früh, in einer mobilen Phase des Lebenszyklus erworben, mit der Folge, daß aufgrund der Einkommensveränderungen und der Familiensituation häufig schon nach wenigen Jahren ein anderes Objekt gekauft wird. Dementsprechend betrug die durchschnittliche "Lebensdauer einer Hypothek" bei den Bausparkassen in Großbritannien zeitweise nur noch 7 Jahre.

## V Die "unsichtbare Hand" der Baukostensteigerung

### 1 Das Kosten- und Qualitätsparadoxon

Es gibt eine umfassende deskriptive Literatur, die deutlich macht, aufgrund welcher Faktoren es z.B. in Nachbarländern wie Dänemark, Norwegen oder Holland zu weit geringeren Baukosten kommt. Gleichzeitig ist aus Demonstrationsmaßnahmen bekannt, daß auch in Deutschland – ohne daß größere Märkte für kostengünstige Vorfertigungsteile bestehen – erhebliche Kosteneinsparungen möglich sind. Die Analysen machen allerdings nur begrenzt deutlich, warum es in der Bundesrepublik nicht zu einer Entwicklung von Märkten für preisgünstige Wohnungen oder Einfamilienhäusern kam und warum die breite Anwendung vorhandenen Wissens in der Praxis weitgehend steckenblieb. Angesichts der unzureichenden Analysen ist es lediglich möglich, einen Katalog von Hypothesen zu formulieren und zu begründen, ohne das Gewicht der einzelnen Wirkungsfaktoren, die einer breiten Anwendung kostensparender Bauverfahren im Wege stehen, hinreichend genau angeben zu können.

Ausgangspunkt der Analyse bleibt die Erfahrung, daß trotz eines Angebotssystems, in dem Bauleistungen auf offenen Märkten im Wettbewerb angeboten werden, kostensenkende Verfahren und

---

<sup>5</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Statistische Daten über das Wohnen in der Europäischen Gemeinschaft. Brüssel 1993, S. 60.

Bauformen sich nur begrenzt durchsetzen. Das Erfahrungsbild macht deutlich, daß eine "unsichtbare Hand" der Baukostensteigerung" dazu führt, daß Baukosten in der Bundesrepublik seit Jahrzehnten auf einem im internationalen Vergleich hohen Niveau verharren. Dieses Ergebnis ist nicht Folge einer bewußten Politik oder Folge gezielter Maßnahmen. Die folgenden Hypothesen stehen katalogartig nebeneinander, da aus den angeführten Gründen eine Gewichtung der einzelnen Wirkungsfaktoren nicht vorgenommen werden kann. Offen muß auch bleiben, ob die folgende Auflistung alle wesentlichen Aspekte erfaßt oder Wirkungszusammenhänge übersehen wurden.

## **2 Tradition des Geschoßwohnungsbaus in Stadtregionen – das Eigenheim in den Stadtregionen ein Luxusgut**

Neben den geltenden Regelungen von den Handwerksordnungen bis zur HOAI sind die heutigen Bauformen in langen städtebaulichen Traditionen verwurzelt. Auch dies wird an einem einfachen Vergleich des Anteils der Ein- und Zweifamilienhäuser in den Großstädten Englands oder Hollands und Deutschlands sichtbar. Dieser Unterschied städtebaulicher Traditionen ist immer wieder dargestellt worden. Martin Gropius hat auf ihn um die Jahrhundertwende aufmerksam gemacht. Eberstadt hat in den ersten 20 Jahren dieses Jahrhunderts in wiederkehrenden Schriften und Analysen die Unterschiede städtebaulicher Traditionen und Traditionen der Hausformen und ihre Konsequenzen für die Kostenniveaus herausgearbeitet. Nach seiner Auffassung war die "englische Lösung" eines Städtebaus mit kleinen Gebäuden, dementsprechend schmalen Straßen und geringerem Erschließungsaufwand nicht nur wirtschaftlicher, sondern auch die bessere und nutzbarere Lösung. Die Realität in Deutschland war demgegenüber geprägt durch große Boulevards mit entsprechend großen Gebäuden. Die prachtvollen Fassaden mehrgeschossiger Häuser entsprachen dem Selbstdarstellungs- und Repräsentationsbedürfnis bürgerlicher Mittel- und Oberschichten, die diese Wohnungen bewohnten. Als Folge dieser Neigung zu großen Geschoßwohnungsgebäuden wurde schon in der Industrialisierungsphase die Grundlage zu Bautraditionen gelegt, die sich von Ländern mit einem höheren Einfamilienhausanteil (England, Belgien, Holland, Norwegen) deutlich unterscheiden. Später (1933) verdeutlichte Rasmussen in "London – The Unique City" die seit Elisabeth I. manifeste Tradition eines Einfamilienhausbaus in London im Kontrast zum hohen Anteil des Geschoßwohnungsbaus in kontinentaleuropäischen Städten.

### **Exkurs: Städtebau und Wohnungswesen**

Der kontinentale Städtebau war dominiert vom Geschoßwohnungsbau als Massenwohnform. Demgegenüber waren in anderen Ländern die Stadterweiterungsgebiete von einer rückläufigen "Behausungsziffer" (Zahl der Personen pro Gebäude) gekennzeichnet.<sup>6</sup> Das Stadtwachstum führte zu einem Rückgang der Hausgröße. In Deutschland war das Stadtwachstum hingegen von einer Erhöhung der Anzahl der Bewohner pro Haus geprägt. Andere kontinentale Länder reagierten, nach-

<sup>6</sup> Vgl. Rudolf Eberstadt: Handbuch des Wohnungswesens. Jena 1909, S. 332f.

dem sie anfänglich einen mit Deutschland vergleichbaren Weg beschritten hatten. Belgien hat beispielsweise mit den Wohnungsgesetzen von 1890 und 1896 eine Reform des Wohnungswesens eingeleitet, die von Rudolf Eberstadt 1912 folgendermaßen beschrieben wurde:<sup>7</sup>

"Die Erfolge des belgischen Ansiedlungssystems haben sich als außerordentlich erwiesen; hunderttausend neue Kleingrundbesitzer in einem mittleren Staatswesen mit überwiegender Industriebevölkerung und in der kurzen Spanne Zeit von 16 Jahren (...). (...) Die allgemeinen, der spekulativen wie der gewinnlosen Bautätigkeit in Belgien gemeinsamen Grundlagen sind: billige Bodenaufteilung durch einfache Straßen und Wege, Hausform des Einfamilienreihenhauses bei entsprechend niedrigem Bodenpreis, Einfachheit in der Bauausführung."

Der Typ der Stadtentwicklung auf Basis mehrgeschossiger Mietwohnungshäuser blieb in Deutschland in der Phase des stärksten Städtebauchs zwischen 1875 und 1914 bestimmt. Ein Reformwille im Wohnungswesen in Richtung auf einfachere, kleinere Gebäude, der geeignet gewesen wäre, den englischen, holländischen oder belgischen Vorbildern nachzueifern, entstand vorübergehend in den zwanziger Jahren und damit in einer Zeit, in der die Bautätigkeit weitgehend erlahmte.

Auch die zweite bedeutende Phase hoher Bautätigkeit war nach dem Zweiten Weltkrieg eine Periode des Geschoßwohnungsbau mit i.d.R. vielen Wohnungen pro Gebäude. Die notgedrungene Phantasielosigkeit der Wiederaufbaubemühungen mündete am Übergang von den fünfziger zu den sechziger Jahren in fast allen westeuropäischen Ländern im Bau zahlreicher Großsiedlungen mit erheblichem Hochhausanteil. An diese Bauweise waren Bemühungen um ein stärker industrialisiertes Bauen geknüpft. Die Quote industriellen Bauens erreichte in Frankreich ein Maximum.<sup>8</sup> Die Großsiedlungen mit großen Gebäuden brachten in veränderter Form eine Fortsetzung des Wohnungsbau in "Großhäusern", wie sie schon vor dem 1. Weltkrieg als aufwendig kritisiert worden waren.<sup>9</sup> Sie erwiesen sich als eine Sackgasse.

Seither hat sich in Deutschland keine neue bedeutsame Städtebaukonzeption ergeben, die versucht, hohe städtebauliche Qualität bei niedrigen Kosten durch Standardisierung und Vereinfachung im Wohnungsbau zu erreichen.<sup>10</sup> Einigkeit bestand in den 80er Jahren lediglich bei den Strategien der Innenentwicklung. Die konzeptionelle Weiterentwicklung einer Strategie der Stadterweiterung wurde vernachlässigt. Die kleinteilige Anstückelung an vorhandene Siedlungsansätze und die Arrondierung wurden in der kommunalen Praxis der Bauleitplanung bestimmt. In den 90er Jahren und danach sind im Vergleich zu den 80er Jahren weit höhere Fertigstellungszahlen zu erreichen. Gleichzeitig stellen sich die Finanzierungsfragen kritischer als vorher. Damit steht wiederum die Aufgabe an, preisgünstiges Bauen mit hohen städtebaulichen Ansprüchen zu verbinden.

<sup>7</sup> Rudolf Eberstadt: Neue Studien über Städtebau und Wohnungswesen. Jena 1912, S. 106f.

<sup>8</sup> Die industrialisierten Hochhausformen (Plattenbauten) dominierten in fast allen osteuropäischen Ländern den Städtebau noch stärker als in Frankreich. Die qualitativen Ergebnisse waren jedoch ähnlich.

<sup>9</sup> Die Schlüsselstellung des Städtebaus für das Wohnungswesen wurde schon von Rudolf Eberstadt (1912) erkannt: "Wenn wir im Gegensatz hierzu eine Kennzeichnung der deutschen Regelung geben wollen, so liegt sie in den Worten: Ausschließung des Kredits und der Sparkraft der Gesamtbevölkerung. Man schafft Grundstücksobjekte in einem durchschnittlichen Betrage von 200000-300000 Mark, die der Kredit- und Sparfähigkeit nicht allein des Arbeiters, sondern im wesentlichen jedes realen Hauskäufers übersteigt. Der reale Grundbesitz ist – von wenigen Ausnahmen abgesehen – durch die Mietskasernen im Wohnungswesen ausgeschlossen; die anschließenden Einrichtungen des Immobilienmarkts sorgen ferner dafür, daß die Verschuldung eine dauerhafte und unlösbare bleibt; eine Tilgung findet nicht statt. (...) Was wir brauchen, ist eine Stadt, die in ihrem Aufbau der Schichtung und dem Stande unserer Bevölkerung entspricht. In der Verwirklichung dieses Ziels muß der neue Städtebau sein Ideal der Zweckmäßigkeits und Schönheit erblicken. (...) Daß es sich um wirtschaftlich ebenso wie politisch durchaus selbständige Volksteile, ja daß es sich um die überwiegende Hauptmasse der Bevölkerung handelt, die unserem Städtebau das Gepräge geben muß, diese grundlegende Erkenntnis hat gefehlt." in: Neue Studien über Städtebau und Wohnungswesen. Jena 1912, S. 105 und 106f.

<sup>10</sup> Dies gilt für beide Teile Deutschlands in ganz unterschiedlicher Weise.

In der Tendenz haben kontinentaleuropäische Städtebautraditionen das Einfamilienhaus in den Stadtregionen zu einem Luxusgut gemacht.<sup>11</sup> Dies hat die Tradition handwerklicher Einzelfertigung mit teuren Materialien begünstigt und im Bewußtsein der Nachfrager das Bild des Einfamilienhauses in den Stadtregionen als einer Oberschichten-Wohnform mitbestimmt. Die Geschichte des Wohnungswesens in Deutschland zeigt, daß dieses System konsequenter fortgeführt wurde als in vergleichbaren Ländern. Im Ergebnis ist in den Agglomerationen ein Markt mit Bauformen entstanden, der die unteren Einkommensschichten oder auch Durchschnittsverdiener von Grund- und Wohneigentum fernhält und sie zu einem erheblichen Teil auf den sozialen Mietwohnungsmarkt verweist. Die Entwicklung von Märkten einfacher, verdichteter Reihenhäuser für breite Schichten der Bevölkerung wurde vernachlässigt. So kam es fast zu einer Gleichsetzung von sozialem Wohnungsbau und Geschoßwohnungsbau.

### **3 Handwerkliche Qualität – ein teures Ideal**

Wohnhäuser, vor allem Einfamilienhäuser, werden zu einem hohen Teil in sehr kleinen Serien oder als Einzelstücke mit einem geringen Vorfertigungsanteil erstellt. Die Wertschöpfung auf der Baustelle, d.h. die Fertigungstiefe, ist hoch. Möglichkeiten der Kostendegression durch massenhafte Vorfertigung, die vor allem bei sinkenden Transportkosten besser genutzt werden könnten, bleiben unausgeschöpft. Typenbildung ist eher die Ausnahme. Auf deutschen Baustellen wird eine Vielzahl hochqualifizierter Handwerker benötigt. Dieses Ergebnis läßt sich auch darauf zurückführen, daß die Handwerksordnung und das Ausbildungssystem, aber auch die starke Stellung der Architekten ein Angebot hochspezialisierter Vor-Ort-Fertigung stärkt. Die besondere Rolle des Architekten fördert ebenfalls die Neigung zur hohen Wertschöpfung auf der Baustelle und zur Einzelfertigung. Nirgendwo ist die Architektendichte so hoch wie in Deutschland. Allein in Nordrhein-Westfalen gibt es genauso viele Architekten wie in ganz Frankreich. Diese Neigung zur Maximierung des Inputs hochqualifizierter Leistungen wird in erheblichem Umfang durch die gesetzlich normierte Arbeitsteilung auf den Baustellen hervorgerufen. Die Rationalisierung des Bauprozesses wird am Markt nur selten durch Generalunternehmer als eigene Leistung angeboten. Die Erhöhung der Quote der Vorfertigung scheitert an den vielfältigen Hausformen und Geschoßtypen. Wiederholbare und standardisierbare Haustypen sind die Ausnahme bzw. wurden durch die Rahmenbedingungen erschwert. Stärker als die Rationalisierungsmöglichkeiten durch bessere Prozeßsteuerung und hohen Vorfertigungsanteil ist ein Qualitätswettbewerb, wobei Qualität vielfach mit Individualität gleichgesetzt wird und Standardisierung als qualitätsmindernd empfunden wird. Es ist heute schwer festzustellen, inwieweit die gegenwärtig bestehenden Präferenzen durch dieses Angebotssystem mitgeprägt sind und inwieweit die Konsumenten durch die entstandenen Traditionen so stark geprägt sind, daß sie sich andere

<sup>11</sup> Eine gewisse Ausnahmestellung hat z.B. Bremen. Die Stadtentwicklung Bremens ist durch kleine Gebäude (Bremer Haus) gekennzeichnet. Bremen hat wegen seiner für Deutschland atypischen Gebäudestruktur die höchste Eigentumsquote unter allen Großstädten. Eine ähnliche Entwicklung hat auch im Ruhrgebiet mit dem sog. Arbeiterwohnungsbau stattgefunden.

Lösungen nicht mehr vorstellen können. Der Kontrast zu Nachbarländern macht jedoch deutlich, daß hier eine "unsichtbare Hand" am Werk war. Viele kleine Einzelseinflüsse wirken in Richtung auf teure Einzelfertigung und erschweren standardisierte Typenbildung und Senkung der Fertigungstiefe auf der Baustelle, Erhöhung des Vorfertigungsanteils, Vereinfachung und Kostensenkung.

#### **4 Zu wenig Wettbewerb, zu viele wettbewerbsfreie Bereiche**

Wohnbauten werden im Wettbewerb errichtet. Die Tatsache, daß bestimmte Marktsegmente nicht entwickelt wurden, könnte deshalb als Folge mangelnder Nachfrage interpretiert werden. Diese Position übersieht die Komplexität der Produktionsprozesse und der diversen exogenen Regulierungen und Einflüsse.

Die Masse der Wohnbauten wird in relativ kleinen Losgrößen von kleinen Bauträgern errichtet. Die Vielzahl der planenden Gemeinden und die Vielzahl der Arrondierungsprojekte verhindern größere, kostensparende Entwicklungen. Die kommunalen Planungen werden meist unabhängig von den späteren Investoren vorgenommen. Der einzelne Investor muß sein Projekt in einen vorgegebenen Plan und ein vorgegebenes, meist aufwendiges Erschließungssystem einfügen.

Der Entwurf wird in der Regel von einem Architekten, unabhängig von den ausführenden Unternehmen, erstellt. Er wird detailliert ausgearbeitet und der Kommune zur Genehmigung vorgelegt. In der anschließenden Durchführung werden die einzelnen Gewerke getrennt voneinander ausgeschrieben. Die beteiligten Handwerker begegnen sich vielfach auf der Baustelle zum erstenmal. Sie werden durch Architekten und Bauherren koordiniert. Hinzu kommen die Koordinierungen mit den Anbietern verschiedener Netzeitungen und Infrastruktur (Elektrizität, Gas, Wasser und die Anschlüsse an Straßen und Abwasser). Allein aus der Beschreibung wird deutlich, daß zentrale Elemente der Kostensenkung aufgrund der gesetzlich normierten Rollenteilung dem Wettbewerb entzogen sind. Die Produktion der Teilleistungen durch die einzelnen Handwerker ist durch die starke Normierung und die fachliche Spezifizierung der einzelnen Berufe weniger auf Koordinierung eines Gesamtobjektes und mehr auf die Erstellung von einzelnen Leistungen ausgerichtet. Die einzelnen Anbieter werden nicht durch eine zentrale Autorität gezwungen, ihre Leistungen möglichst optimal aufeinander abzustimmen. Der Vorfertigungsanteil ist gering. Leistungen werden zu einem erheblichen Teil bei schwerkalkulierbaren Fristen auf der Baustelle erbracht. Die zeitliche Verzahnung wird in jedem Fall ein Jonglierkunststück.

#### **5 Strenge Rationierung von Baurechten – teure Erschließung – Kostensteigerung durch die öffentliche Planung**

Kaum ein Land verfügt über ein so strenges, lückenloses Planungssystem wie die Bundesrepublik. Die Baurechte werden von den Kommunen ständig knapp gehalten. Bauboden wird damit teuer.

Gleichzeitig bestimmen die Kommunen das Ausmaß und die Art der Erschließung. Auch hier gibt es praktisch keine relevante Qualitäts- und Preisdifferenzierung, sondern i.d.R. ein sehr hohes durchschnittliches Kosten- und auch Qualitätsniveau. Man könnte die Auffassung vertreten, daß die hohen Grundstückskosten zu Einsparungen beim Bauen zwingen. Tatsächlich haben die Grundstückskosten die Tendenz zum Geschoßwohnungsbau und den Charakter des Einfamilienhauses in Stadtregionen als Luxusgut verstärkt. Hohe Bodenpreise engen den Markt ein und führen dazu, daß nur Haushalte mit sehr hohem Eigenkapital oder sehr hohen Einkommen in der Lage sind, in Stadtregionen Einfamilienhäuser zu erwerben. Die hohen Grundstückspreise und die Tendenz zu aufwendigem Bauen haben de facto die Neigung zu Einzelfertigung und zu geringen Losgrößen gestärkt.

## **6      Hohe Förderung erleichtert die Finanzierung teurer Bauten**

Für die Bundesrepublik ist seit Jahrzehnten eine intensive Förderung des Wohnungsbaus kennzeichnend. Nirgendwo ist das Steuerrecht für Investoren im freifinanzierten Mietwohnungsbau so investorenfreundlich wie in der Bundesrepublik (hohe Abschreibungssätze, Verrechnung von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung mit anderen Einkommensarten, keine Besteuerung von realisierten Wertsteigerungen bei privaten Vermögensanlegern). Diese günstigen Rahmenbedingungen erlauben es, hohe Kosten zu finanzieren, da die Anfangsmieten aufgrund der steuerlichen Rahmenbedingungen relativ niedrig gehalten werden können.

Die Härten eines Wohnungsmarktes mit hohen Bau- und Bodenkosten wurden seit Jahrzehnten durch eine großzügige Förderung des sozialen Mietwohnungsbaus erträglich gemacht oder abgebaut. Haushalte mit durchschnittlichen Einkommen, die nicht in der Lage waren, Neubauwohnungen zu mieten und zu kaufen, wurden durch die Objektförderung erheblich entlastet. Dabei hat sich die Subventionsquote in den 70er und 80er Jahren ständig erhöht. Dieses Selbstverständnis von der Rolle des sozialen Wohnungsbaus hat intensive Bemühungen um einen einfachen, kostengünstigen Wohnungsbau, der weniger auf individuelle Ansprüche und auf Einzelfertigung hin orientiert ist, behindert oder sogar verhindert. Die Anspruchs niveaus wurden vielfach als Datum hingenommen. Es wurde versucht, ihnen durch hohe Subventionen gerecht zu werden. Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurde nicht als Instrument angesehen, mit dem einfache, kostengünstige und städtebaulich attraktive Wohnungsformen verbreitet werden.

## **7      Hohe Ansprüche – teures Bauen?**

Die durchschnittlichen Ansprüche an die Bauqualität in der Bundesrepublik sind hoch. Allerdings führten hohe Bau- und Bodenkosten zu einem hohen Anteil des Geschoßwohnungsbaus in der Bundesrepublik. Offen ist die Frage, inwieweit die empirisch zu beobachtenden hohen Ansprüche Folge des seit Jahrzehnten bestehenden Angebotssystems sind, an die sich die Nachfrager angepaßt

haben. Ansprüche sind nicht einfach Ergebnis freier Wahl. Sie entstehen nicht voraussetzungslos. Ansprüche werden durch persönliche Erfahrungen, aufgrund historisch gewachsener Traditionen oder auch durch Vorprägungen von der Angebotsseite des Marktes her gestaltet und beeinflußt. Empirische Erhebungen zeigen, daß vor allem Familien mit kleinen Kindern mit einem sehr dringlichen Wunsch nach Wohnen im Eigenheim durchaus bereit sind, auf Standards zu verzichten, um möglichst früh in einem Eigenheim zu leben. Ihre Wünsche werden auf einem stark regulierten und eingegrenzten Markt zu wenig berücksichtigt (siehe zu dieser Thematik auch den Exkurs am Ende von Kap. V).

## **8 Wissen und Ausbildung – ein Engpaßfaktor**

Kostensparende Bauverfahren setzen ein entsprechendes Wissen voraus. Man kann feststellen, daß in der Ausbildung fast aller am Bau beteiligter Berufsgruppen rationelles Bauen und Kosteneinsparungen keine große Rolle spielen. Die monopolistischen Anbietersysteme bei der Erschließung oder den Versorgungsleitungen tendieren ebenfalls zu einer hohen Qualität und zu hohen Kosten. Es gibt keine breite Fachdiskussion und kein zuverlässiges Informationssystem, das z.B. deutlich macht, welche Erschließungssysteme oder Planungskonzepte zu besonders geringen Infrastrukturkosten führen. Allein die Tatsache, daß kein Standardwissen leicht abrufbar bereitsteht, macht deutlich, wie wenig Kosteneinsparungsgesichtspunkte bei der Erschließung neuen Baulands eine Rolle spielen.

## **9 Atomisiertes Angebot erschwert Strukturveränderungen**

Angesichts der Zersplittertheit des Angebotes und der Vielzahl kleiner Bauträger, die im Wohnungsbau tätig sind, ergab sich für den einzelnen Anbieter und Nachfrager ein geringer Handlungsspielraum. Anbieter, die z.B. versuchten, preisgünstige Objekte herzustellen, sind dazu auf einen hohen Anteil von Vorfertigung und sehr einfache, wiederholbare Bauformen angewiesen. Dies erfordert ganz neue Marktsegmente mit hohen Stückzahlen. Dafür fehlten den einzelnen Anbietern die Ressourcen. Die gegebene Marktstruktur kann unter den herrschenden Rahmenbedingungen schwer verändert werden. Baukostensenkung ist deshalb eine politische Aufgabe. Es geht um die Veränderung von Marktstrukturen und Verhaltensweisen auf der Anbieter- und Nachfragerseite des Marktes. Diese Strukturverschiebung ist – das hat die Vergangenheit gezeigt – aus dem Wettbewerb der vielen kleinen Anbieter nicht zu erwarten.

## **10 Die Verantwortung der Politik für die hohen Qualitätsstandards und aufwendigen Produktionsverfahren**

Die Politik nimmt zwar keinen direkten Einfluß auf die Präferenzen der Nutzer und ihre Qualitätsvorstellungen. Da sie jedoch für einen großen Teil der Rahmenbedingungen und für Formen der

Arbeitsteilung verantwortlich zeichnet und da die einzelnen Marktteilnehmer in Rollen hineinwachsen, die ihr Verhalten bestimmen und prägen, ist die Politik mitverantwortlich für die Einengung auf bestimmte Haustypen. Das politisch bestimmte Angebotssystem richtet sich an bestimmte Nachfragergruppen. Andere Nachfrager kommen damit gar nicht zum Zuge. Mögliche Märkte, die ihren Bedürfnissen entsprechen, sind erst gar nicht entstanden. Wer aufgrund seiner Erfahrungen über Wohnen in Stadtregionen von Kindesbeinen an gelernt hat, daß Einfamilienhäuser aufwendige Wohnformen für Spitz Verdienstler sind, der orientiert sein Sparverhalten oder Nachfragerverhalten nicht an unbekannten Märkten für einfache Objekte. Es kommt zu einer Selbstauswahl und Einschränkung auf die Klientel, die bereit und in der Lage ist, die Angebote, die vom herrschenden Angebotssystem bereitgestellt werden, auch zu finanzieren.

## **11 Traditionen und Marktergebnisse**

Das gegenwärtige Planungs-, Produktions- und Vermarktungssystem im Wohnungssektor ist das Ergebnis eines historischen Prozesses, in dem sich staatliche Regulierungen, die Rollen der am Bau Beteiligten und die Präferenzen und Gewohnheiten der Nachfrage gegenseitig abstützen. Öffentliche Planungstraditionen haben bestimmte Kostenstrukturen und Anforderungen an Berufe hervorgebracht. Die Anbieter haben sich auf diese Situation eingestellt und darauf spezialisiert. Die Nachfrager sind durch diese Erfahrung geprägt und äußern ihre Präferenzen bezogen auf das historisch gewachsene Planungs- und Bausystem. Der einzelne Haushalt, der beschließt, Wohneigentum zu erwerben, stellt sich in seinen Spar- und Finanzierungsüberlegungen von Anfang an auf die hohen Kosten ein. Da alle Bekannten und Nachbarn auf ähnliche Situationen eingestellt sind, wird es sehr schwer möglich, durch Einzelentscheidungen aus der "Qualitätsfront" auszubrechen. Anbieter, die versuchen, entgegen den Trends preisgünstige, einfache Objekte an den Markt zu bringen, stehen vor der Schwierigkeit, daß Kunden nicht aus den allgemeinen Qualitätsnormen und Ansprüchen "aussteigen" wollen. Wegen der hohen Kosten liegt das Durchschnittsalter der Ersterwerber in der Bundesrepublik bei 36 bis 38 Jahren. Die Erwerber befinden sich damit schon in einer immobilen Phase ihres Lebenszyklus. Man erwirbt sein Haus auf Dauer und ist bereit, für hohe Qualität hohe Opfer zu erbringen. Unter den Bedingungen eines Marktes mit einem größeren Preis- und Qualitätsspektrum können schon jüngere Haushalte häufiger Wohneigentum erwerben. Sie treffen dabei nicht jeweils Entscheidungen fürs Leben. Sie sind durchaus bereit, für Übergangslösungen von einigen Jahren auf hohe Qualität zu verzichten, um dafür möglichst früh Unabhängigkeit zu erreichen.

Im Mietwohnungsbau werden Neubauten nur zu sehr hohen Anfangsmieten angeboten. Die hohen Boden-, Erschließungs- und Baukosten haben einen Markt mit spezifischen Funktionsweisen hervorgebracht. In der Vergangenheit bestand bei den Haushalten mit hohen Einkommen die Gewohnheit, jeweils in neu gebaute, (technisch) hochwertige Wohnungen einzuziehen und damit Sickerprozesse in Gang zu setzen. Seit sich die Präferenzen von Haushalten mit hohen Einkommen sehr stark

zugunsten älterer Wohnungen und Wohngebiete verschoben haben, hat sich damit die Funktionsweise der Märkte drastisch verändert. Ein historisch gewachsenes System der Wohnungsangebote für untere Einkommensschichten verlor an Leistungsfähigkeit. Die Veränderungen in den Wertschätzungen der Haushalte wurden sehr stark politisch beeinflußt. Die historische Entwicklung hat – ohne daß dies im Einzelfall so geplant wurde – als eine "unsichtbare Hand" hohe Baukosten hervorgebracht. Sie muß durch eine sichtbare, für alle Beteiligten klare, neue Weichenstellung korrigiert werden. In den 70er Jahren ist eine solche veränderte Weichenstellung durch den Aufbau eines Fördersystems für die Stadterneuerung und die Aufwertung von Wohnungsbeständen in einem anderen Bereich in Gang gesetzt worden. Auch diese Politik war nur deshalb erfolgreich, weil sie nicht nur einen neuen Förderweg eröffnete, sondern weil sie dazu beigetragen hat, Nachfragepräferenzen zu verändern und neue Märkte zu eröffnen. Diese Umsteuerung hat die Funktionsweise der Märkte insgesamt zu Lasten der unteren Einkommensschichten verändert. Sie erfordert als nächsten Schritt eine weitere Umsteuerung in Richtung auf preisgünstigen Neubau. Erst dann werden Stadtentwicklung und Funktionsweise des Marktes zu sozialverträglichen Ergebnissen führen.

Die Expertise "Kostengünstiges Bauen in Dänemark und Norwegen", von der hier einige wesentliche Ergebnisse zusammengefaßt werden, konzentriert sich auf das Marktsegment von Einfamilienhäusern, Reihenhäusern und verwandten Formen des verdichteten Flachbaus.

In den nordischen Nachbarländern wird im Durchschnitt deutlich kostengünstiger gebaut als in der Bundesrepublik. In Dänemark bildet eine regional gestaffelte Gesamtkostenobergrenze von ca. 2.300 DM/qm im öffentlich geförderten sozialen Mietwohnungsbau eine Größenordnung, an der sich aufgrund der Konkurrenzsituation auch der freifinanzierte Wohnungsbau orientieren muß. Diese Kostenobergrenze ermöglicht im Einzelfall eine Abwägung, woran man gegebenenfalls sparen möchte (Erschließung oder Fassade, Küchenqualität oder Gemeinschaftshaus, ...). Rund 1.500 DM/qm entfallen auf die reinen Baukosten. In Norwegen – Wohneigentumsquote 78% – lag das Preisniveau für die reinen Baukosten von Einfamilienhäusern in der jüngeren Vergangenheit für Objekte in mittlerer Qualität bei 1.200 und für Objekte in hoher Qualität bei 1.700 DM/qm. Die Gesamtkosten beziffern sich auf 1.900 bzw. 2.700 DM/qm.

Internationale Kostenvergleiche sind aufgrund unterschiedlicher Bezugsgrößen, Definitionen, Berechnungsgrundlagen und natürlich aufgrund der Unterschiedlichkeit der Produkte aufgrund abweichender Wohntraditionen schwierig. Dennoch ist offenkundig, daß die günstige Gesamtkostensituation in DK und N durch das Zusammenkommen vieler Einzeleffekte zu erklären ist. Es beginnt bei der Bereitstellung günstigen Baulandes und sparsamen Erschließungen, und reicht bis zu den eigentlichen Baukosten. Verschiedene Gesprächspartner in Norwegen und Dänemark vertreten die Ansicht, daß die Arbeitsproduktivität bei neu gebauten Wohnungen in Norwegen bzw. Dänemark deutlich höher sei als in Deutschland. Fächensparende Grundrisse mit hohem Wohnwert, Konstruktionsprinzipien und Materialwahl, standardisierte Bauweisen (Vorfertigung) und arbeitssparende Bauprozesse (Montage statt Handwerk, weniger Gewerke, Bautaktverfahren) ermöglichen insgesamt eine kostengünstigere Bauweise.

Dänische Häuser (Blähtonlementbauweise, "dänische" Raumaufteilung) und norwegische Häuser (Holztafelbauweise) sind Ausdruck einer im Vergleich zu Deutschland andersartigen "Wohntradition". Diese "andere Wohntradition", die auch zu Kosteneinsparungen beiträgt, hat nichts mit "Schlichtbau" zu tun. Isolierverglasungen, Parkett, vollverklebte Badezimmer usw. sind übliche Ausstattungsmerkmale. Die Wärmedämmstandards entsprechen im wesentlichen den Anforderungen der zukünftigen Deutschen Norm. Sie liegen über den bisher gültigen Normen. Einfamilienhäuser, Reihenhäuser und verwandte Formen des verdichteten Flachbaus haben die

Bautätigkeit in Dänemark seit den 70er Jahren und in Norwegen traditionell dominiert. Diese Bauformen schaffen im Vergleich zum Geschoßbau zusätzliche Wohnqualitäten. Besonders wichtig sind dabei die von der Wohnung zugänglichen Grün- bzw. Gartenflächen und überschaubare Nachbarschaften. Die Bauformen schaffen darüber hinaus auch günstige Möglichkeiten zur Kapitalsubstitution durch Eigenleistung (zum Teil schon beim Bau, in der Regel aber bei späteren Umbauten oder Modernisierungen).

Der Hinweis auf unterschiedliche Traditionen im Wohnungsbau und in den Einstellungen der Menschen zum Wohnen wird von deutschen Wohnungsbauproduzenten als ein wichtiges Argument für die höheren Kosten in Deutschland genannt: "Natürlich könnten wir auch billige Häuser bauen, aber die lassen sich nicht vermarkten". Zum Teil dürfte dies eine Schutzbehauptung sein, wie man anhand der hohen Nachfrage nach günstigen holländischen Wohnungen im deutsch-niederländischen Grenzraum erkennt. Zum Teil muß man das Argument aber auch ernst nehmen. Der Erwerb von Wohneigentum ist in Deutschland sehr stark mit dem Signet der "Einmaligkeit", d.h. einer "Lebensentscheidung" verknüpft. Dies wird auch durch die steuerliche Förderung unterstützt. Eine derartige Grundeinstellung führt dazu, Größe und Standard der Wohnung möglichst an den erwarteten Maximalbedürfnissen im Lebenszyklus auszurichten. In Skandinavien ist es viel üblicher, Wohneigentum zu erwerben und wieder zu verkaufen. Die Eigentumsquoten sind mit über 70% in Norwegen und knapp 60% in Dänemark denn auch deutlich höher als in Deutschland (rd. 40%). Wenn Wohnungen aber stärker unter einer "Lebensabschnittsperspektive" anstatt unter einer "Lebensperspektive" bewertet werden, dann stoßen einfachere oder ältere Objekte auch auf mehr Akzeptanz. Gleichzeitig führt der ausgeprägte "Gebrauchtwohnungsmarkt" auch zu Sickereffekten, die Bevölkerungsschichten mit geringerem Einkommen zugute kommen.

#### **Exkurs: Wohnerfahrungen von Käufern preiswerter, einfacher Reihenhäuser**

##### **1 Die Vermutung – Käufer von Eigenheimen wollen hohe Standards**

Bauträger, Architekten und Bauunternehmen verweisen immer wieder auf die hohen Qualitätsanforderungen deutscher Kunden im Eigenheimbau. Diese Erfahrung ist ohne Zweifel richtig. Sie bedarf jedoch der Interpretation. Tatsächlich können sich am Markt für Eigenheime in Stadtregionen, in denen professionelle Anbieter tätig sind, fast nur Haushalte mit sehr hohen Einkommen beteiligen. Dies hat automatisch hohe Qualitätsanforderungen zur Folge. Da ein Markt für preiswerte, einfache Reihenhäuser nicht existiert und da darüber hinaus auch ältere, einfache Eigenheime aus früheren Perioden hohe Bauformrenten erzielen, läßt sich die Einstellung von Kunden gegenüber einfachen Typenreihenhäusern empirisch nur sehr schwer ermitteln. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine qualitative Befragung in Auftrag gegeben, in der insgesamt knapp 60 Eigentümerhaushalte von preiswerten Reihenhäusern in 18 verschiedenen Standorten auf ihre Wohnerfahrungen hin befragt wurden. Die Gespräche wurden als offene Leitfadengespräche (60–90 Minuten) mit Rückfragen durchgeführt, um die Entscheidungssituation der Haushalte, ihre bisherigen Wohnerfahrungen und die Zufriedenheit mit dem Wohnen in der neuen Nachbarschaft möglichst genau abzubilden. In die Befragung miteinbezogen wurden auch Haushalte, die z.T. vor 10 Jahren in ihre Reihenhäuser eingezogen sind. Zusätzlich wurden ungefähr 90 Kurzinterviews ("Zaungespräche") durchgeführt.

##### **2 Zum Personenkreis**

Fast alle Haushalte waren zum Zeitpunkt des Einzugs "junge Familien" mit ein bis zwei Kindern. Auslösendes Element bei der Entscheidung, in ein preiswertes Typenreihenhaus zu ziehen, waren problematische Wohnerfahrungen in Geschoßwohnungen (Ärger mit Nachbarn, Miatern, strenge Auflagen hinsichtlich des Verhaltens der Kinder...). Unabhängig von den konkreten Erfahrungen in den Geschoßwohnungen spielten aber auch eine grundsätzliche Neigung, im eigenen Haus zu leben, eine zentrale Rolle.

Fast alle Haushalte haben versucht, am "Normalmarkt" Objekte zu erwerben. Ihre Zahlungsfähigkeit reichte jedoch nicht aus. Dabei sind die meisten gescheitert, viele haben es nicht einmal versucht, im Preisbereich von 400.000 DM Finanzierungen zustande zu bringen, weil sie wußten, daß dies nicht möglich sein würde.

Unter den Nachfragern sind verschiedene Typen zu unterscheiden:

- Die "echten" Schwellenhaushalte wären bei marktüblichen Preisen nicht in der Lage gewesen, Eigentum zu bilden: "Die anderen Häuser waren alle zu teuer, 300.000 oder 400.000 Mark, das hätten wir uns nie leisten können" – "Es reicht für meine Ansprüche. Wenn ich natürlich mehr Geld hätte, dann hätte ich mir vielleicht auch ein freistehendes Haus gesucht. Aber das entspricht nicht meinem Geldbeutel. Und das, was ein normaler Arbeiter sich erlauben kann, bietet mir ja das Haus."
- Als "Vorzieher" werden die Haushalte bezeichnet, die sich den Wunsch nach Eigentum früher als üblich erfüllen konnten. Sie sind oft stark familienorientiert: "In der Hauptsache haben wir das erworben, weil wir Kinder haben wollten und dafür auch ein entsprechendes Umfeld gesucht haben." – "Von einem Haus träumt ja irgendwie jeder. Selbst wenn nur ein Kind gekommen wäre, so ein kleines Häuschen, mit Garten und Terrasse dran, das ist für so ein Kind ganz wichtig. Für diese Lebensqualität, die würden wir gerne haben, da sind wir dann auch bereit, Abstriche für zu machen."
- Die "Konsum-Optimierer" verfügen über relativ hohe Einkommen, wägen jedoch bei der Eigentumsbildung bewußt mit anderen Konsumbedürfnissen ab: "Wir wollten das weiterhin machen, was wir schon immer gemacht hatten." – "Für uns war wichtig, daß man sich eben noch einen Urlaub leisten kann, daß man sagen kann, wir machen mal dies oder jenes. Das gehört meiner Meinung nach dazu. Sonst kann die ganze Familie darunter leiden. Das ist nicht Sinn der Sache."

### **3 Die Suche nach dem Objekt**

Nur in den seltensten Fällen haben Haushalte systematisch nach preiswerten Objekten gesucht, üblicherweise kamen als Alternativen preisgünstigere Eigentumswohnungen in Frage. Allerdings erfüllten diese wiederum nicht die Anforderungen für ein Wohnen mit kleinen Kindern, das für die meisten im Vordergrund stand. Die Suche nach älteren, preiswerten Gebrauchtwohnungen erwies sich in den Fällen, in denen sie unternommen wurde, als mühsam und weniger erfolgversprechend. Die preiswerten Objekte waren in der Regel so mängelbehaftet, daß sie als attraktive Lösung nicht in Frage kamen.

Die meisten Haushalte haben jedoch Informationen über das Angebot preiswerter Objekte eher zufällig erhalten. Sie wurden von Kollegen informiert, lasen bei Demonstrativmaßnahmen des Landes darüber in den Zeitungen und haben sich aufgrund dieser Informationen relativ rasch entschlossen.

Eine Sondergruppe bilden Haushalte, die an der dänischen oder holländischen Grenze die preisgünstigen Angebote im Nachbarland in Anspruch nahmen. Hier gaben z.T. Makler den Anstoß, die schon andere Kunden über die Grenze "vermittelt" hatten. Im Normalfall ergaben sich jedoch Informationen im Bekannten- oder Kollegenkreis. Man erfuhr von anderen Haushalten, die das preisgünstige Angebot im Nachbarland genutzt hatten. Die Suche nach preiswerten Objekten im Nachbarland erwies sich dann jeweils als sehr einfach. Da dort im größeren Umfang Bauträgerangebote ständig am Markt sind und auch der Gebrauchtwohnungsmarkt flexibler ist als in Deutschland, war es für die umzugsbereiten Haushalte nicht schwer, geeignete Objekte zu finden.

#### **4 Wohnerfahrungen**

Alle befragten Haushalte wußten beim Einzug, daß sie dem Standard nach Objekte erwarben, wie sie deutschen Gewohnheiten nicht voll entsprachen. Alle Befragten haben eine sehr bewußte Entscheidung getroffen und sich von der "goldenen Wasserhahnmentalität" bewußt getrennt. Ihnen war klar, daß die Objekte im inneren Schallschutz, in der Materialqualität (Holz, Kacheln, Armaturen) nicht den üblichen Standards des deutschen Marktes entsprachen. Diese Qualitätseinbußen wurden jedoch zugunsten eines Wohnens im eigenen Haus mit eigenem Grundstück vor allem zugunsten der Kinder in Kauf genommen. In der Regel war mit dem Umzug in das Einfamilienhaus auch eine Standortverlagerung an einen weniger verkehrsgünstigen Standort verbunden. Auch diese Belastungen wurden im Hinblick auf die Vorteile für die Kinder, aber auch für das Familienleben insgesamt in Kauf genommen.

#### **5 Nachträgliche Veränderung**

Die meisten Haushalte haben an den erworbenen Objekten nachträgliche Veränderungen vorgenommen. Im Extremfall wurden bis 100.000 DM nachträglich investiert. Dabei wurden üblicherweise folgende Verbesserungen vorgenommen:

- vollständige Kachelung der Bäder und von Teilen der Küche, aufwendigere Armaturen, Einbau von Badewannen,
- Verbesserung der Kücheneinrichtung,
- Dachausbau,
- Verbesserung der Außenanlagen,
- nachträglicher Bau einer Garage statt bloßem Einstellplatz,
- Auswechseln der Fenster (wenige Fälle).

Die Möglichkeit zur nachträglichen Verbesserung wurde von allen Befragten als ein Vorteil gesehen. Praktisch alle Käufer haben sich zum Kaufzeitpunkt trotz öffentlicher Förderung bis an die Grenze ihrer Belastbarkeit verschuldet. Von daher handelt es sich um typische Schwellenhaushalte. Nur einige wenige Haushalte wären in der Lage gewesen, teurere Objekte zu erwerben, und haben insofern eine bewußte Optimierungsentscheidung gefällt. Sie wollten "nicht auf Urlaub verzichten", sich noch "etwas leisten können". Das preisgünstige Haus bot die Möglichkeit, bei nur geringfügig erhöhten Belastungen für das Wohnen die Vorteile eines unabhängigen Wohnens auf eigenem Grundstück zu realisieren.

Für diejenigen, die zum Kaufzeitpunkt trotz der günstigen Preise ihre Belastungsgrenze erreichten, war die Möglichkeit zur nachträglichen Verbesserung eine sehr erwünschte Form, um sich in den Standards an die traditionellen Gewohnheiten anzupassen. Eine große Gruppe hat allerdings die ursprünglichen Standards belassen, weil sie auch ihren dauerhaften Anforderungen genügten.

Naturgemäß konnten in die Befragung nicht solche Haushalte einbezogen werden, die als Folge von Einkommenssteigerung ihre einfachen Objekte verkauft und als Umsteiger in ein teures Objekt umgezogen sind. Dies dürfte nicht selten der Fall gewesen sein, weil z.B. Erbschaften und Einkommenssteigerungen den Finanzierungsspielraum im Laufe der Zeit deutlich erhöhen können.

#### **6 Zufriedenheit**

Trotz der Standardeinbußen war die überwiegende Zahl der Befragten mit ihrer Entscheidung und dem Ergebnis zufrieden. Angesichts der geringen Zahlungsfähigkeit war man sich bewußt, auf bestimmte Qualitätsmerkmale verzichten zu müssen. Es kommt zu einer expliziten Anspruchsanpassung. Man weiß, daß der Vorteil des Wohnens im Einfamilienhaus nicht anders zu er-

reichen war. Dementsprechend werden "Mängel" (geringerer Schallschutz, geringere Materialqualität) akzeptiert, ohne daß die Absenkung der Standards zu einem Problem wurde.

## 7 Verhalten der Bekannten und Verwandten

Die Frage, wie Bekannte und Verwandte auf die Kaufentscheidung reagierten, spielte bei einer größeren Gruppe eine gewisse Rolle. Tatsächlich scheint es im einen oder anderen Fall zu einer sehr kritischen Einstellung in der Bekanntschaft oder in der Familie gekommen zu sein. Es überwiegen jedoch bei weitem die positiven Reaktionen, vor allem der Familienangehörigen, die nachvollziehen können, warum das einfache Reihenhaus in der jeweiligen Einkommens- und Familiensituation die günstigste Option war. In vielen Fällen waren die Reaktionen der Bekannten und Familienangehörigen auch ausgesprochen positiv. Man war überrascht, daß der Sprung ins Eigentum überhaupt gelang. Angesichts des Prestiges, das Einfamilienhäuser genießen, spielten die Standardreduktionen nicht die entscheidende Rolle, wichtiger war der Übergang zum eigenen Einfamilienhaus.

### Gesprächsausschnitte aus der Expertise: "Einfaches und besseres Wohnen. Eigentümerhaushalte in kostengünstig erstellten Ein- und Zwelfamilienhäusern – eine Nutzungsanalyse."

#### Eigentümerin, 55 J., 4-P.-Haushalt

"Ich würde es auch immer wieder meinen Kindern raten, so etwas zu machen. Schon alleine deshalb, weil sie dann nicht abhängig von den Launen eines Vermieters sind."

#### Eigentümer, 50 J., 3-P.-Haushalt

"Im Grunde genommen ist der Hauskauf ein bißchen überraschend gekommen, weil wir ein bißchen überfallen worden sind, daß die Eigentümerin verkaufen wollte. Wir hatten eigentlich auch nie daran gedacht, uns selber Eigentum anzuschaffen."

#### Eigentümerin, 31, 4-P.-Haushalt

"Nein, man hat sich einfach anstecken lassen, das höre ich häufig so, man hört, ach, die haben jetzt was gekauft, die auch, dann hört man von dem Preis hier, daß man denkt, 'Mensch, das können wir uns ja auch ohne schlaflose Nächte leisten', ohne daß ich jetzt voll mitarbeiten muß."

#### Eigentümerin, 35 J., 4-P.-Haushalt

"Wir haben zur Miete gewohnt, die Mietpreise stiegen damals, da war das erste Kind unterwegs, da haben wir uns entschieden. Vom Grundriß her hat uns dieses Haus am besten gefallen, und die Kostenrelation war auch sehr gut."

#### Eigentümerin, 35 J., 4-P.-Haushalt

"Ich kann nicht sagen, daß unser Budget knapp war. Dadurch, daß die Bedürfnisse nie so hoch waren... Für uns war es wichtig, ein Haus zu haben, wo viel Platz ist und das uns gehört."

#### Eigentümer, 31 J., 5-P.-Haushalt

"Vor dem Hauskauf war ich immer sehr skeptisch und mißtrauisch und hätte das nie gemacht, so ein Haus gekauft. Einfach die Vorstellung, daß man sich auf 30 Jahre festlegt. Aber so im Nachhinein würde ich den Leuten, vor allem mit Kindern, empfehlen, ein Haus zu kaufen. Aber wie gesagt, sich da eben nicht übernehmen."

**EigentümerIn, 30 J., 4-P.-Haushalt**

"Unsere Entscheidung war auf die Wohnsituation in der Stadt zurückzuführen. Wir hatten eine Wohnung von 90 Quadratmetern an der Hauptverkehrsstraße in der dritten Etage. Das ist mit einem kleinen Kind natürlich nicht so toll. Dann hörte ich von einer Kollegin von mir, daß in Holland die Häuser preiswerter sind, daß die zwar anders gebaut sind, aber Holländer wohnen auch hier. Die Häuser fallen also nicht zusammen. Da habe wir gesagt, gucken wir mal in Holland. In Deutschland wäre es wahrscheinlich nicht machbar gewesen."

**Eigentümer, 35 J., 4-P.-Haushalt**

"Den Ausschlag hat letzten Endes die Siedlung insgesamt gegeben, die ist halt sehr kinderfreundlich. Der Haustyp an sich gefällt uns auch ganz gut, die rote Verklinkerung, die wirkt sehr schön."

**EigentümerIn, 31 J., 4-P.-Haushalt**

"Aber so die Finanzierung hier war sehr angenehm, mit Hilfe unserer Eltern. Das hat hier 180.000 DM gekostet. Die Notarkosten dazu, fix und fertig waren es fast 200.000 DM. Das ist eine niedrigere Belastung, als man in A. Miete zahlt."

**Eigentümer, 35 J., 4-P.-Haushalt**

"Dieses kostengünstige Bauen hat den Vorteil, daß man frühzeitiger, als wenn man teuer baut, an Eigentum drankommt. Und wenn man es dann qualitativ aufstocken will, dann hat man die Möglichkeit dazu."

**EigentümerIn, 40 J., 6-P.-Haushalt**

"Eigentlich wollten wir das gar nicht kaufen. Wir wollten eine größere Mietwohnung mit 2 Kinderzimmern. Für Bauen oder Kaufen fehlten die Mittel. Da die Häuser hier sehr kostengünstig sind und wir alles durchgerechnet haben mit öffentlichen Mitteln und so, haben wir gesagt, na gut, machen wir das lieber."

## VI Besonders wichtige Ansatzpunkte für Baukostensenkungen

### 1 Handlungsfelder

Da die hohen Baukosten Ergebnis einer Vielzahl von Einflüssen sind, müssen auch genauso komplexe Gegenstrategien entwickelt werden. Die Maßnahmen müssen in verschiedenen Bereichen gleichzeitig ansetzen, u.a.

- bei der Bereitstellung von Bauland,
- bei der Erschließung und der Einbindung neuer Gebäude in bestehende Leitungsnetze,
- bei den Baugenehmigungsverfahren,
- beim Entwurf, insbesondere bei der Einplanung eines hohen Vorfertigungsanteils und der Berücksichtigung der Baudurchführung,
- bei der Steuerung der Abläufe auf Baustellen,
- bei der Normung und der Auslegung der bautechnischen Regeln in der Gerichtspraxis,

- bei der Vermarktung,
- bei der Förderung des sozialen Wohnungsbaus, insbesondere der Förderung eines Marktes für einfache Reihenhäuser.

Als ein Leitgedanke muß überall gelten, den Nachfragern ein möglichst hohes Maß an Baufreiheit zu gewähren, damit sie – gemessen an ihrer Zahlungsfähigkeit und ihren Präferenzen – die günstigste Lösung am Markt finden können. Direkte Steuerung durch die Nachfrager muß bei einem heute noch geltenden Übergewicht eines starren Angebotsystems an Bedeutung gewinnen.

## **2 Chancen im Geschoßwohnungsbau**

Die wichtigsten Felder, auf denen Kosteneinsparungen erzielt werden können, sind die Baulandpreise, die Kosten der Erschließung, Rationalisierung des Bauablaufes unter Verwendung vorgefertigter Teile, Optimierung der Gebäudeplanungen unter dem Gesichtspunkt der Ausbauverhältnisse und Absenkung tradierter Bau- und Ausstattungsstandards. Die spezifischen Chancen, die sich für Kostensenkungen insgesamt in den verschiedenen Bauformen bieten, leiten sich aus der Eignung dieser Bauformen ab, auf den genannten Feldern Einsparungsmöglichkeiten zu realisieren.

Die geringsten Chancen sind unter diesem Gesichtspunkt dem Geschoßwohnungsbau in innerstädtischen Großstadtlagen einzuräumen. Weder für die Baulandpreise noch für die Kosten der Erschließung können hier realistische Spielräume gesehen werden. Der Rationalisierung des Bauablaufs sind von den meist engen Baustellen und den vorgegebenen Außenmaßen enge Grenzen gesetzt. Chancen bietet allenfalls die Optimierung der Ausbaurelationen. Auch bei den Standards erscheinen die Möglichkeiten gering. Bestimmte Anforderungen, z.B. an den Schallschutz, ergeben sich schon aus der Lage der Objekte. Anforderungen an haustechnische Anlagen (Aufzüge, gegensprechelanlagen, Türöffner) entstehen zwingend, wenn bestimmte Bauhöhen überschritten werden. Im übrigen ziehen Standardabsenkungen zumindest im Mietgeschoßwohnungsbau oft die Befürchtung der Bauherren nach sich, es könnten sich daraus geringere zukünftige Mieterhöhungsspielräume und ggf. sogar Probleme für die nachhaltige Vermietbarkeit ergeben. Dies hätte zur Folge, daß die Absenkung der Kosten um einen bestimmten Prozentsatz nur zu einer geringeren bzw. ab einem bestimmten Niveau zu keiner weiteren Absenkung der Mieten führt.

Wesentlich bessere Chancen ergeben sich zweifellos im Geschoßwohnungsbau der Randlagen deutscher Ballungszentren. Hier lassen sich zusätzlich zu den Möglichkeiten in innerstädtischen Lagen bei geeigneten Strategien Spielräume bei den Baulandpreisen und Erschließungskosten vorstellen. Hier lassen sich bei günstigeren Grundstückszuschüssen erhebliche Möglichkeiten der Rationalisierung des Bauablaufs erreichen. Hier ist der Einsatz von vorgefertigten Elementen und der Verzicht auf Gebäudehöhen über drei oder vier Geschosse hinaus mit ihren spezifischen Kosteneli-

menten möglich und wünschenswert. Und hier sind Standardabsenkungen zumindest im Sektor der eigengenutzten Eigentumswohnungen realistisch, weil auch in diesem Segment eine Nachfrage bereits besteht bzw. zumindest im Entstehen begriffen ist, die Eigentum so hoch schätzt, daß geringere Standards in Kauf genommen werden, wenn nur auf diese Weise Eigentum finanziert wird.

#### **Kostengünstiger sozialer Geschoßwohnungsbau in Schleswig-Holstein**

Die Kosten im sozialen Wohnungsbau Schleswig-Holsteins sind im Vergleich zu den anderen Bundesländern deutlich geringer. Die durchschnittlichen Gebäudekosten betragen im Jahr 1992 1.815 DM/m<sup>2</sup>, gefolgt vom Saarland mit 2.114 DM/m<sup>2</sup> und Niedersachsen mit 2.142 DM/m<sup>2</sup>. In Baden-Württemberg wurden 2.540 DM/m<sup>2</sup> abgerechnet und in Bayern 3.130 DM/m<sup>2</sup>. Bei Projekten des sozialen Wohnungsbaus ist in Schleswig-Holstein eine Kostenobergrenze einzuhalten und eine Rationalisierungsberatung verpflichtend, die von der "Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen" durchgeführt wird.

Ausgehend von dem schon geringen Kostenniveau wurde 1993 ein Pilotprogramm "kostengünstiger Geschoßwohnungsbau" aufgelegt, bei dem 368 Wohneinheiten gefördert wurden. Dabei wurden Einsparungen von 16.000 bis zu 47.000 DM pro Wohneinheit erreicht.

Die Einsparungen gehen auf eine Reduzierung der Wohnflächen, die Verwendung von Fertigteilen, den Verzicht auf Unterkellerung, den Verzicht auf Dachgeschoßausbau zugunsten eines Vollgeschosses, der Nutzung der Spitzböden als Abstellflächen, den Einbau von französischen Fenstern statt Balkonen zurück.

Von den am Pilotprojekt Beteiligten wird betont, daß die Einsparungen nur durch den Verzicht auf eine aufwendige Ausschreibung und eine intensive Zusammenarbeit von Bauherren, Planern, Architekten, Statikern, ausführenden Unternehmen und Behörden möglich war.<sup>12</sup>

### **3 Hohe Chancen im Einfamilienhausbau**

Die besten Realisierungsmöglichkeiten bieten sich aber zweifellos im Einfamilienhausbau.

- Einfamilienhäuser bieten im Vergleich zu den Geschoßwohnungen größere Rationalisierungspotentiale in der Baustellenorganisation. Bautaktverfahren sind einfacher zu organisieren. Es kann zudem auf eine aufwendige Baustellentechnik verzichtet werden (kleinere Kräne usw.). Schon bei Losgrößen von etwa 30 Häusern können gleichwohl alle wesentlichen Rationalisierungen wirksam werden.
- Noch wichtiger dürfte jedoch sein, daß die Vereinfachungs- und Standardisierungsmöglichkeiten im Einfamilienhausbau leichter akzeptiert werden als im Geschoßwohnungsbau. Anders als im Geschoßwohnungsbau sind beim Einfamilienhausbau Stigmatisierungen kaum zu erwarten. Die meisten Einfamilienhäuser erzielen in Stadtregionen wegen ihrer besonderen Knappheit eine Bauformrente, die eine Senkung des Ausstattungs- und Qualitätsstandards eher ermöglicht als im Geschoßwohnungsbau.

<sup>12</sup> Vgl. *Wohnungswirtschaftliche Informationen*, Nr. 26 vom 30. 6. 94, S. 1/2.

- Bei der Bewirtschaftung eines Einfamilienhauses ist ein höherer Eigenleistungsanteil möglich. Kleine Reparaturen, Instandhaltungs- und Pflegearbeiten können vom Bewohner durchgeführt werden. Im Geschoßwohnungsbau müssen diese Leistungen professionell erbracht und auf die Bewohner umgelegt werden. Das wahrscheinlich noch zunehmende Gefälle von Brutto- zu Nettolöhnen und die langfristig eher beschleunigt steigenden Dienstleistungskosten machen deswegen das Einfamilienhaus in der Bewirtschaftung besonders für Bezieher geringer Einkommen attraktiv.

Einfamilienhäuser genießen im Vergleich zu Geschoßwohnungen ein deutliches Prestige. Viele Nachfrager werden bei der Wahl zwischen einer Geschoßwohnung und einem Einfamilienhaus dem Einfamilienhaus auch dann noch den Vorzug geben, wenn bestimmte Qualitätsstandards hinter den Eigenschaften der Geschoßwohnung zurückbleiben (Materialqualität, Schallschutz, nicht gefliest Bäder mit Kunststoffbelägen an Wänden und Fußböden). Der Inhaber eines Einfamilienhauses kann auf den großen Vorteil des direkten, selbstbestimmten Zugangs zu kleinen Gärten verweisen. Die hohe Präferenz für die Bauformen des Einfamilienhauses ermöglicht es, daß im sozialen Wohnungsbau für Einfamilienhäuser sehr enge Kostenobergrenzen gesetzt werden, auch wenn sie zu deutlichen Qualitätsabstrichen führen. Im sozialen Wohnungsbau werden sehr einfache Standards im Einfamilienhaus durchsetzbar und auch zu rechtfertigen, solange diese Hausformen in den Stadtreihen als ein gewisses Privileg gelten. Diese Gesichtspunkte gelten bevorzugt für das eigenge nutzte Einfamilienhaus. Sie behalten im Grundsatz ihre Gültigkeit aber auch im Hinblick auf das vermietete Einfamilienhaus.

Eine Kostensenkungsstrategie, der es gelingt, die Einsparungsmöglichkeiten im Bereich der Einfamilienhäuser voll zu nutzen, der es gelingt, die Baurechts- und Baulandknappheit zu überwinden und einfache Erschließungen anzubieten, eröffnet neue Märkte und neue Siedlungsformen an den Stadtrandern. Kostensenkungsstrategien und neue städtebauliche Lösungen müssen Hand in Hand gehen. Wird lediglich eine Kostensenkung ohne Veränderung der städtebaulichen Leitbilder und Veränderungen am Baulandmarkt erreicht, dann bleibt zu befürchten, daß Baukostensenkungen lediglich zu höheren Gewinnspannen führen, mit dem Ergebnis, daß sie von den Nachfragern nicht akzeptiert werden. Die durch lange Traditionen sehr stark gewordene unsichtbare Hand der Baukostensteigerung wird sich nur durch bewußte und eindeutige Gegenstrategien in ihrer Wirkung überwinden lassen.

#### Bauform und Flächenbedarf

Nicht zufällig wird kostensparendes Bauen fast immer im Zusammenhang mit flächensparendem Bauen genannt. Kostensenkungen werden sich durch einen sparsamen Umgang mit Flächen, eventuell reduzierten Standards und Rationalisierungseffekten bei der Erstellung von Wohngebäuden ergeben. Dieser einfache und plausible Zusammenhang sieht in der Praxis etwas komplexer aus, weil die drei genannten Einsparungsbereiche nicht unabhängig voneinander sind.

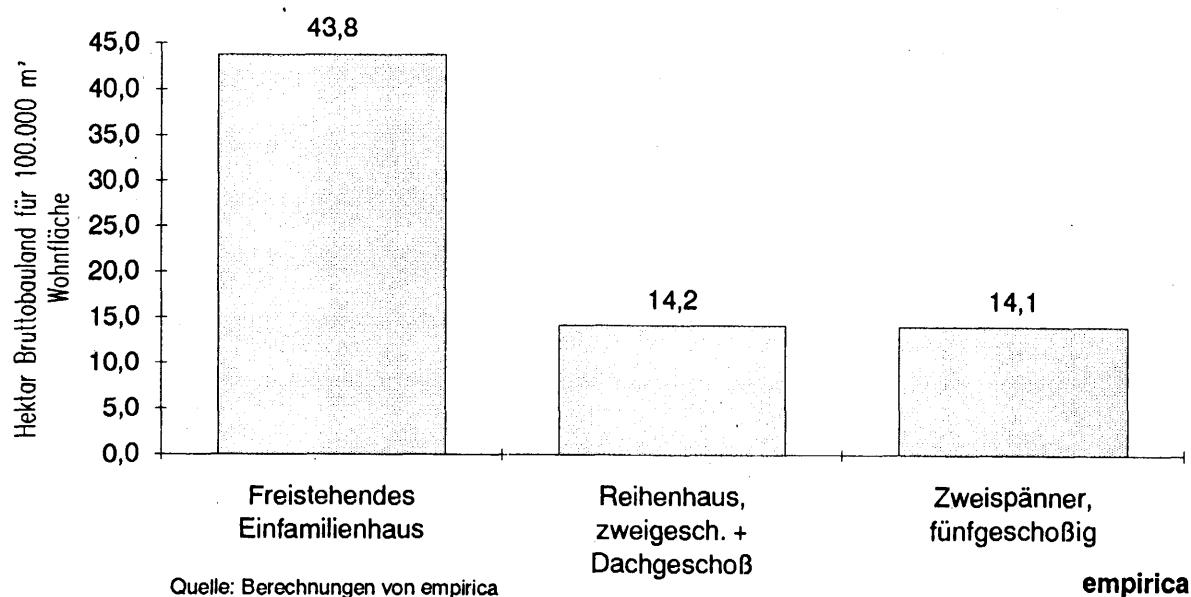
Die größten Einsparungen lassen sich erzielen, wenn ein Markt für einfache Typenhäuser entwickelt wird, der den Zugang zu Wohneigentum für junge Familien und Haushalte mit geringem Einkommen erleichtert. Der Anteil von zwei- bis dreigeschossigen einfachen Bauformen (Einfamilienreihenhäuser, Doppelhäuser etc.) wird zunehmen.

Diese Bauform ermöglicht ein Optimum gerade aus der Kombination von Rationalisierung, akzeptablen Standardreduzierungen und geringeren Bodenkosten. Neben der in Deutschland unvermeidlichen städtebaulichen Skepsis gegenüber einem steigenden Eigenheimbau ist eine ablehnende Haltung auch aus ökologisch motivierter Perspektive zu erwarten. Haus- und Bauformen außerhalb des Geschoßwohnungsbau werden schnell mit erhöhter Zersiedlung, einer Zunahme des Energieverbrauches und einer vermehrten Inanspruchnahme von Bodenflächen gleichgesetzt.

Eine einfache Vergleichsrechnung zeigt jedoch, daß mit verdichteten Bauformen im Reihenhausbau eine ähnlich intensive Flächennutzung erzielt werden kann. Der etwas höhere Grad der Überbauung führt zwar zu einer leicht erhöhten Versiegelung (unter Berücksichtigung der Stellplätze im Reihenhausbau GRZ 0,45, im Geschoßwohnungsbau GRZ 0,41)

Das Argument des Flächenverbrauches, der Zersiedlung und eines daraus resultierenden Energieverbrauches aufgrund längerer Wegstrecken kann jedoch kaum aufrechterhalten werden, weil die Inanspruchnahme von Siedlungsflächen nahezu identisch ist. Neben diesen direkten Wirkungen auf die Fläche sind noch sekundäre Effekte zu berücksichtigen. Aus dem fehlenden Zugang zum Grün im Geschoßwohnungsbau ergibt sich die Tendenz zu mehr Freizeitfahrten ins "Grüne" an den Stadtrand. Auch die Bedeutung von Schrebergärten, Wochenend- und Feriensiedlungen dürfte höher sein. Die ostdeutschen "Datschen" sind das Wochenend-Pendant zu den Plattenbauten. Solche Formen der kompensatorischen Flächeninanspruchnahme ergeben sich aus dem geringeren Wohnwert von Geschoßwohnungsbauweisen vor allem für Familien mit Kindern. Eine Bewertung der unterschiedlichen Bauformen setzt eine umfassende Bewertung der Eingriffsintensität mit allen verkehrlichen und sonstigen Folgewirkungen voraus.

**Abb. 5: Bauform und Flächenbedarf**



**TEIL B:****EINFLÜSSEBEREICHE AUF DIE BAUKOSTEN UND HANDLUNGSFELDER ZUR  
BAUKOSTENSENKUNG****I Die Relevanz der Landesplanung****1 Beschränkung auf Baukostenwirkungen**

Es ist nicht notwendig, das System der Landesplanung in seinen Zielen, Verfahren und Instrumenten umfassend darzustellen. Es geht lediglich darum, die Relevanz der Landesplanung auf die Senkung von Baukosten darzustellen. Insgesamt ordnet Landes- und Regionalplanung die räumliche Entwicklung. Sie sichert Freiflächen und weist Kommunen Entwicklungsrahmen für die eigene Bauleitplanung zu. Ein Zusammenhang zum Baukostenniveau ergibt sich in folgenden Bereichen:

- Baukostensenkung setzt preiswertes Bauland und zügige, kalkulierbare Planungen voraus.
- Konzentration der Bautätigkeit auf Standorte mit guter Erreichbarkeit und Bündelung der Wohnungsbautätigkeiten, um Massendegressionseffekte zu erwirtschaften.
- Kostengünstige Erschließung und kostengünstige Parzellierung im Rahmen der einzelnen Bebauungspläne. Dabei sollte insbesondere auch darauf geachtet werden, daß sich innerhalb größerer Baugebiete eine Qualitäts- und Kostendifferenzierung ergibt und nicht sehr hohe Mindeststandards der Erschließung mit der Folge von "Zwangskonsum" zur Norm gemacht werden.
- Rasche Durchführung von Planungen, um die Halteperioden für die Erwerber von Bauerwartungsland zu verkürzen.

**2 Auswirkungen der Landes- und Regionalplanung**

Die Landes- und Regionalplanung beeinflußt alle diese Faktoren, ohne direkt für die Bereitstellung von Flächen verantwortlich zu sein. Sie legt fest, in welchen Gebieten eine Bebauung ausscheidet und lenkt die Planungen der Gemeinden auf Flächen, die sich in überregionale Verkehrsnetze einfügen oder die nicht für andere Zwecke benötigt werden. Angesichts der unterschiedlichen Konkretheit und Dichte der Planungen in den einzelnen Bundesländern ergeben sich unterschiedliche Ergebnisse. In der Tendenz sind jedoch folgende Trends zu beobachten:

- In expandierenden Verdichtungsregionen mit hohem Nachfragedruck erhalten die Ziele einer Sicherung ausreichender Freiflächen ein immer größeres Gewicht. Hier sind die Kernstädte und die angrenzenden Umlandgemeinden aufgrund der geringen Flächenreserven nicht (mehr) in der Lage, Bauland nachfragegerecht auszuweisen. In vielen Fällen begrenzen landesplanerische Vorgaben kommunale Expansionsplanungen. Als Ergebnis der technischen und planerischen Verknappung von Baurechten in den verdichteten Zonen großer Agglomerationen kommt es zu einer Auffaltung des "Bodenpreisgebirges". Einfache, preisgünstige Einfamilienhäuser werden allein wegen der hohen Baulandpreise kaum angeboten.
- Die Landesplanung bedient sich bei der Festlegung von Flächenpotentialen gegenüber den Gemeinden Richtwerten und geht in der Regel von einem erwarteten Bevölkerungswachstum bzw. Flächenbedarf aus. Soll Bauland möglichst preisgünstig bereitgestellt werden, dann müssen die Kommunen jeweils über mehrere Optionen verfügen, um nicht von der Verkaufsbereitschaft einzelner Eigentümer abhängig zu werden. Planerische Rationierung berücksichtigt häufig die Folgewirkungen auf die Märkte nicht. Zu enge landesplanerische Vorgaben verschärfen im Ergebnis die Auffaltung des "Baulandpreisgebirges". Dies wiederum führt dazu, daß Investoren in preisgünstigere Standorte ausweichen, was wiederum eine disperse Bebauung begünstigen kann. In fast allen Stadtregionen kann man beobachten, daß die Gemeinden in peripherer Lage oder zwischen den Achsen des öffentlichen Personennahverkehrs rascher wachsen als die Gemeinden entlang den Achsen des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Preisstrukturen, die sich aufgrund planerischer Rationierung ergeben, stehen zum Teil den Zielen der Planung entgegen. Sie erschweren aber auch größere Bauvorhaben mit rationellen Verfahren und einfachen Standards.

In fast allen Stadtregionen ergibt sich ein deutlicher Zielkonflikt. Aufgabe der Planung ist es, sicherzustellen, daß eine hohe Qualität des Wohnens erreicht wird. Dies setzt u. a. das Freihalten von Flächen von jeder Bebauung voraus. Eine solche "Freihaltepoltik" erfordert eine sorgfältige Abwägung der Interessen der vorhandenen Bewohner, deren Lebensbedingungen günstig gestaltet werden sollen, und der Interessen derer, die neue Wohnungen suchen. Eine Freihaltung "zu großer" Flächenreserven erzwingt das Ausweichen in peripherere Standorte mit der Folge eines hohen Verkehrs- und Pendelaufkommens. Es gibt keine objektiven Kriterien, in welchem Umfang Flächen in Agglomerationen von einer Bebauung freigehalten werden sollen. Dies hängt u. a. auch von der natürlichen Gestaltung der Landschaft oder der vorhandenen Vegetation (Wälder, Baumbestand) ab. Trotz dieser Unsicherheit kann man festhalten, daß in den letzten Jahren die Sorgen um eine zu dichte Bebauung des Kernbereichs von Stadtregionen eher ausgeufert sind.

Es ist nicht Aufgabe der Kommission, detaillierte Mechanismen vorzuschlagen, die zu einer ausreichenden Ausweisung von Baurechten führen. Es entsteht jedoch immer mehr der Eindruck, daß landesplanerische Vorgaben und in zahlreichen Kommunen bestehende Vorbehalte gegen ein kräftiges Wachstum der Einwohner zusammen zu einer Verknappung von Bauland und Baurechten geführt haben, die mit den Zielen einer Kostensenkung schwer vereinbar sind. Kostensenkung läßt sich

in größeren Baugebieten, in denen z. B. eine große Zahl von Typenhäusern nach gleichen Verfahren errichtet werden, leichter durchsetzen. Grundsätzlich bestehen zwischen den Zielen der Landesplanung und einem kostengünstigen Bauen kaum Widersprüche. Kostengünstiges Bauen setzt größere Bauvorhaben voraus, in denen eine Kostendegression und eine effektive Steuerung möglich wird. Die Landesplanung will ihrerseits Bautätigkeit an verkehrsgünstigen bzw. aus anderen Gründen geeigneten Standorten bündeln und insgesamt eine dezentrale Konzentration erreichen. Tatsächlich beobachtet man vor allem in den rasch wachsenden Stadtregionen erhebliche Verknappungstendenzen und eine Dispersion der Bautätigkeit über die bisherigen Grenzen der Stadtregionen hinaus. Gleichzeitig ist Bauland für Einfamilienhäuser besonders knapp geworden. Der Anteil des Geschoßwohnungsbaus hat sich zum Teil drastisch erhöht. Vor allem die Voraussetzungen für das Entstehen von Marktsegmenten preisgünstiger, einfacher Reihenhäuser haben sich verschlechtert. Die Konsequenz einer an lokalen Interessen orientierten Rationierungsstrategie besteht jedoch vielfach in einer Zersplitterung der Bautätigkeit und in hohen Baulandkosten. Rationelle Bauverfahren und ein breites Qualitätsspektrum werden unter diesen Bedingungen kaum möglich. Die hohen Baulandpreise begünstigen ein teures und aufwendiges Bauen.

#### Baulandsituation und Bautätigkeit in Baden-Württemberg

Aus der räumlichen Verteilung der Bautätigkeit und der Entwicklung der Bauformen wird deutlich: Die Chancen für den Einfamilienhausbau haben sich in Baden-Württemberg in den letzten Jahren erheblich verschlechtert. Während noch 1980 70% aller fertiggestellten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern lagen, sind es heute weniger als ein Drittel. Die Bautätigkeit hat sich aus der Kernregion Stuttgart stärker in peripherere Regionen verlagert. Hier wirken natürlich verschiedene Faktoren. Dennoch ist die großräumige Dispersion der Bautätigkeit auch ein Zeichen von Verknappung von Baurechten in den Stadtregionen. Gleichzeitig sprechen die Indikatoren auch dafür, daß die Voraussetzungen für kostengünstiges Bauen sich eher verschlechtert als verbessert haben.

#### Fertigstellungen von Wohnungen in neuen Wohngebäuden in

#### Baden-Württemberg

	Wohnungen in EFH+ZFH	Anteil an Gesamtfertigstellung 1985=100	Wohnungen in MFH	Anteil an Gesamtfertigstellung 1985=100	Wohnungen insg.
1979	42.623	71%	150	17.085	29%
1980	46.200	71%	162	18.725	29%
1981	41.112	68%	145	19.531	32%
1982	34.810	62%	122	20.944	37%
1983	32.494	56%	114	25.394	44%
1984	33.289	47%	117	36.345	52%
1985	28.443	52%	100	25.397	47%
1986	28.963	59%	102	19.215	39%
1987	22.988	61%	81	14.127	38%
1988	22.169	62%	78	13.293	37%
1989	27.166	60%	96	17.722	39%
1990	21.442	49%	75	21.783	50%
1991	23.189	42%	82	31.433	57%
1992	24.263	35%	85	44.072	63%
1993	25.535	31%	90	54.643	67%
				215	81.956

Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg

**II Bauleitplanung und Baulandbereitstellung****1 Rationierung von Baurechten behindert kostengünstiges Bauen**

Die Bedeutung der Bauleitplanung für kostengünstiges Bauen ist weit höher als die der Landesplanung. Im Zentrum steht die Frage, inwieweit Bauland in ausreichendem Umfang bereitgestellt wird, damit ein Anbieterwettbewerb entsteht und die Nachfrager zwischen unterschiedlichen Standorten auswählen können. Die Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an Baurechten hat sich in den letzten 10 bis 15 Jahren deutlich verschoben. Zahlreiche Kernstädte in den großen Verdichtungsregionen verfügen nicht mehr über ausreichende Flächenreserven. Der Anteil der fertiggestellten Wohnungen im jeweiligen Umland hat sich erheblich erhöht. Die Verantwortung für ein ausreichendes Baulandangebot liegt heute sehr viel stärker bei Klein- und Mittelstädten im Umland der Großstädte als noch vor 10 oder 20 Jahren. Gleichzeitig ist die Bereitschaft, hohes Wachstum auf sich zu nehmen, in diesen Gemeinden zum Teil gesunken. Dabei spielen fiskalische Folgelasten, aber auch Sorgen der Überfremdung eine Rolle. Schließlich kommen die Anforderungen des Naturschutzes hinzu. Das Bundesnaturschutzgesetz verpflichtet die Gemeinden zu Ausgleichsmaßnahmen, wenn durch Bebauung Eingriffe zu erwarten sind. Dies hat per se zunächst eine Verteuerung zur Folge. Daneben haben sich die Forderungen nach Erhalt der Landschaft und nach Freiflächen als Ergänzung zu den Siedlungsflächen intensiviert. Gleichzeitig wird gefordert, daß größere Baugebiete jeweils durch Luftschnesen und Grünzüge unterbrochen sind. Gegen das Entstehen größerer zusammenhängender Baugebiete bestehen in der lokalen Politik wachsende Bedenken. Dies hat z. B. zur Folge, daß die Tragfähigkeit von Umlandgemeinden für weitere Bebauung deutlich herabgesetzt wurde, was wiederum dazu führt, daß der Nachfragedruck auf weiter entfernt liegende Standorte verlagert wird.

Viele lokale Planungsentscheidungen berücksichtigen die langfristigen Folgewirkungen der lokalen Rationierungsentscheidungen nicht. Sie betonen die unmittelbaren Qualitätsinteressen der vorhandenen Bewohner. Hierbei spielt eine Rolle, daß aufgrund der Planungsautonomie auch kleiner Gemeinden die Folgewirkungen einer extensiven Freihaltepolitik sich in Gestalt hoher Baulandpreise und einer dispersen Entwicklung auf andere Gemeinden und die in den jeweiligen Entscheidungsgemeinden nicht wahlberechtigen Bürger verteilen. Eine Stimmenmaximierungsstrategie der lokalen Politik führt deshalb zu einer überzogenen Rationierung von Baurechten. Nicht selten werden die Folgen hoher Baulandpreise für die Wähler durch sogenannte Einheimischenprogramme wieder verringert, indem ein gespaltener Bodenmarkt geschaffen wird, der Haushalten mit mittleren oder auch geringeren Einkommen bzw. allgemein einheimischen Bewohnern trotz der hohen Knappeit günstige Bodenpreise ermöglichen soll. Bauland wird hier meist für Einzelbauvorhaben bereitgestellt. Jedenfalls sind systematische Versuche, Einheimischenprogramme mit kostengünstigem Bauen zu verknüpfen, bisher nicht bekannt geworden. Maßnahmen zugunsten einheimischer Bewohner können die Knappeit an Baurechten insgesamt im Einzugsbereich der Großstädte kaum lindern. Sie haben eine

begrenzte Wirkung. Insbesondere können sie die Verknappungen am Immobilienmarkt nicht beseitigen.

### Zur Lösung der Baulandprobleme in den Niederlanden

In den Niederlanden wird eine nachfragegerechte Baulandpolitik betrieben. Jede einmal entstandene Nachfrage findet ein entsprechendes Angebot. Bauland steht nach niederländischer Anschauung jedem Bürger genauso zu wie Wasser, Energie oder Verkehrsinfrastruktur. Diesem Grundsatz folgend stellen die Kommunen den Bauwilligen Flächen zum Selbstkostenpreis zur Verfügung.

Zu Preisen, die deutlich unter den deutschen Preisen für Bauerwartungsland liegen, erwerben die Gemeinden auf dem Wege des "Zwangskaufs" Flächen und veräußern sie nach der Erschließung. Die Eigentümer erhalten Entschädigungen, die in der Regel höher sind als die Verkehrswerte der Grundstücke bei der bestehenden Nutzung. Die insgesamt nachfragegerechte Baulandausweisung in den Niederlanden hat trotz einer deutlich höheren Verdichtung bei ungefähr gleicher Wirtschaftskraft einen dämpfenden Einfluß auf die Bodenpreisentwicklung, so daß die Preis sprünge vom Ackerboden zum Bauland vergleichsweise gering ausfallen. Auch in den niederrändischen Großstädten überschreiten die Werte für Wohnbauland selten 200 DM/m<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Die Tradition der planerischen Rationierung von Bauland führt demgegenüber in den deutschen Ballungsräumen zu Bodenwerten, die insbesondere einen kostengünstigen Wohnungsbau ersticken.

Die niederländische Baulandpolitik führt jedoch nicht, wie in Deutschland befürchtet, zu einer un gehemmten Inanspruchnahme des Bodens. Auf einen Einwohner der alten Bundesländer entfallen 506 m<sup>2</sup> Siedlungsfläche. In den Niederlanden ist die Siedlungsfläche pro Einwohner mit 308 m<sup>2</sup> trotz höheren Anteils an Einfamilienhäusern deutlich geringer.

## 2 Verbesserte Strategien durch novelliertes Baugesetzbuch

Durch die Novellierungen des Baugesetzbuches stehen den Gemeinden im Prinzip ausreichende Instrumente zur Verfügung, um Bauland zügig bereitzustellen. Das Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme verknüpft weitgehende Eingriffsrechte mit der Möglichkeit, Wertsteigerungen zur Finanzierung der Infrastruktur heranzuziehen. Durch städtebauliche Verträge können private Unternehmen Siedlungen insgesamt, einschließlich der Erschließung, entwickeln. Ähnliches gilt beim Vorhaben- und Erschließungsplan. Knappheit an Baurechten und Knappheit an größeren Baugebieten, die besondere Rationalisierungsmöglichkeiten eröffnen, ist im wesentlichen eine Folge der lokalen politischen Zielsetzung oder auch der objektiv gegebenen Knappheit, weil schon erhebliche Teile der Gemeindeflächen bebaut sind. In dieser Diskussion muß allerdings berücksichtigt werden, daß bebaute Gebiete nur zu einem kleinen Teil tatsächlich versiegelt sind. Hausgärten und Grünflächen bilden einen erheblichen Teil der Siedlungsflächen.

Die Länder mit durchschnittlich geringeren Baukosten zeigen, daß besonders wirksame Einsparungsmethoden bei großen Bauvorhaben zu erwarten sind, weil dann ein hoher Anteil von Vorferti-

<sup>1</sup> Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Baulandbericht 1993. Bonn 1993, S. 214.

gung und eine kostengünstige Arbeitsteilung auf der Baustelle erreicht werden kann. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten für die Bauleitplanung und die daraus resultierende Neigung zu kleinen Baugebieten verstärkt die von der Angebotsseite der Bauproduzenten entstehende Tendenz nach kleinen Baulosen und Bauprojekten. Kleinteilige Planung und ein vielfältiges Angebot unterschiedlicher Bauherren bei einem hohen Anteil von Einzelentwürfen und Einzelfertigstellungen prägen das Bild.

### 3 Planung für kostengünstiges Bauen und Erschließen

In der Bundesrepublik gibt es 16.070 Gemeinden mit durchschnittlich 4.900 Einwohnern und mit autonomer Planungshoheit. Aus der Vielzahl der planenden Gebietskörperschaften bei gleichzeitig vielfach disperser Siedlungsstruktur entsteht eine Tendenz zu einer Vielzahl kleiner Baugebiete. Dabei spielen sehr dezentrale Interessen in den Kommunen sowie die Kleinteiligkeit der Siedlungsstruktur eine erhebliche Rolle.

In der bisherigen Praxis der Bauleitplanung spielen Gesichtspunkte einer kostengünstigen Erschließung und eines kostengünstigen Bauens nur eine untergeordnete Rolle. In der Regel werden Bebauungspläne ohne direkten Kontakt und erst recht nicht in enger Kooperation mit den künftigen Investoren realisiert. Deren Vorstellungen von den günstigsten Hausformen und den "dazu passenden" Plänen werden vielfach nicht zur Kenntnis genommen.<sup>2</sup> In den Bauausschüssen wird die Frage einer kostengünstigen Erschließung selten behandelt. Anreize dafür sind gering, weil die Kosten zu 90% von den Eigentümern getragen werden. Bauleitplanungen werden unter heutigen Bedingungen meist nach gestalterischen und ökologischen Gesichtspunkten entschieden. Es resultieren oft sehr enge Festsetzungen, die die Entscheidungsfreiheit im Sinne einer kostengünstigen Lösung in den nachgelagerten Bereichen einengt.

Es ist möglich, daß die Kommunen ihre planerische Rolle weitgehend beibehalten und durch eigene gezielte Überlegungen Voraussetzungen für kostengünstiges Bauen schaffen. Dafür fehlen jedoch zunächst empirische Grundlagen. Es fehlt eine Praxis, in der Erfahrungen über kostengünstige Erschließungen ständig gesammelt und verglichen werden. Es fehlt ein "Faustregelwissen" über die kostengünstige Anlage von Planungen. Auch in der Ausbildung spielen Fragen dieser Art nur eine geringe Rolle. Deshalb ist wahrscheinlich eine stärkere Privatisierung der Erschließungs- und Planungsleistungen der erfolgversprechendere Weg. Dort, wo Bauträger, etwa im Rahmen von Vorhaben- und Erschließungsplänen oder durch städtebauliche Verträge, die Erschließung selbst bereitstellen, entsteht ein erheblicher Anreiz zur Kostensenkung. Wie die jüngste Entwicklung zeigt, wird das erst seit kurzer Zeit bestehende Instrumentarium vermehrt genutzt.

<sup>2</sup> Mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan steht ein Instrument zur Verfügung, das eine enge Verzahnung von Bauleitplanung und Projektentwicklung im Interesse des Investors ermöglicht.

Aufgrund der veränderten rechtlichen Lage besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, daß Planung und Erschließung in Zukunft weit stärker privatisiert und im Wettbewerb von Unternehmen erbracht werden. Die historische Erfahrung hat gelehrt, daß in zahlreichen Städten in der Vergangenheit die zum Teil hochwertigsten und attraktivsten Stadtteile durch private Terraingesellschaften oder "Bauspekulanten" errichtet wurden.

Eine Übertragung der Planung und Erschließung auf private Träger bedeutet nicht, daß der politische Einfluß der Gemeinden nicht mehr zur Geltung kommen kann. Die Gemeinden können die Zustimmung zu privaten Planungen von der Einhaltung bestimmter "Performance-Standards" abhängig machen. Das bedeutet, sie können bei größeren Baugebieten eine bestimmte Qualitäts- und Preisstruktur vorgeben. Sie können Anforderungen an die Nutzungsmischung stellen und eindeutige städtebauliche Ergebnisse (z. B. Angebot eines zentralen Platzes mit Einkaufsmöglichkeiten und Dienstleistungsarbeitsplätzen) zur Bedingung machen. Die Durchführung kann jedoch im Wettbewerb erfolgen, wobei durchaus konkurrierende Lösungen einem Gutachter- und Wettbewerbsverfahren unterworfen werden können. Die Voraussetzung für solche Wettbewerbsverfahren der Stadtentwicklung wären dann besonders günstig, wenn die Gemeinde Eigentümerin der entsprechenden Flächen ist.

#### **4 Mehr Bauland bereitstellen**

Unter den gegenwärtigen Bedingungen haben die Kommunen vielfach Flächen freihändig erworben und anschließend beplant. Dort, wo Bebauungspläne für Grundstücke beschlossen werden, die privaten Eigentümern gehören, kommt es vielfach über längere Zeiträume nicht zu einer Bebauung, weil die individuellen Vermögensdispositionen über das Angebot an Bauland entscheiden. Die erhöhte Bautätigkeit erfordert eine sehr viel aktiveren Bodenbevorratung, um die Verfügbarkeit von Bauland zu erhöhen. Private Gesellschaften können im Auftrag der Kommunen entsprechende Flächen aufkaufen und bereitstellen. Insgesamt sind bei der Stadterweiterung stärker als in der Vergangenheit Wettbewerbsverfahren möglich. Sie würden besser als die bisher politisch gesteuerten Verfahren die unterschiedlichen Wünsche und die unterschiedliche Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit von Nachfragern und Investoren zur Geltung bringen können. Die monopolistischen Planungsentscheidungen der Kommunen haben in den vergangenen 20 bis 30 Jahren weder zu sehr hochwertigen städtebaulichen Lösungen noch zu kostengünstigen Angeboten geführt. Angesichts der wieder steigenden Bautätigkeit, die auf längere Zeit ein höheres Niveau als in den 80er Jahren erreichen dürfte, empfiehlt sich im Hinblick auf kostengünstige städtebauliche Lösungen eine Öffnung der bisher starren Verfahren.

Eine aktive Baulandpolitik kann eine räumliche Bündelung der Bautätigkeit an verkehrsgünstig erschlossenen Standorten erreichen. Baulandbereitstellung, räumliche Entwicklungsplanung und ko-

stengünstiges Bauen könnten eng miteinander verzahnt werden. Ohne solche komplexen Strategien werden isolierte Rationalisierungsstrategien nur begrenzten Erfolg haben.

Zwischen der Entscheidung zur Aufstellung eines Bebauungsplanes und dem tatsächlichen Wohnungsbaubeginn vergehen vielfach drei bis fünf Jahre, obwohl in Einzelfällen auch immer wieder sehr zügige Planungen abgewickelt werden. Die Verzögerungen, die zwischen dem Anstieg der Nachfrage und den Reaktionen der planenden Kommunen entstehen, führen jeweils zu erheblichen Engpässen am Baulandmarkt. Damit können auch die Investoren nur verzögert auf Nachfrage reagieren. Zyklische Schwankungen werden verschärft, was wiederum negative Auswirkungen auf die Baukosten oder auf die Preise hat. Angesichts der Unmöglichkeit, künftige Entwicklung der Baunachfrage, insbesondere in ihrem zyklischen Verlauf, befriedigend abzuschätzen, bleibt nur der Weg, daß die Kommunen jeweils Vorratsbeschlüsse fassen und Vorratsplanungen durchsetzen, um einen hinreichend großen Entwicklungspuffer zu ermöglichen, der den Investoren auch bei steigender Nachfrage für längere Zeit ein ausreichendes Angebot liefert.

### **III Die Erschließung**

#### **1 Probleme öffentlicher Erschließung**

##### **1.1 Fehlende Anreize zu einer sparsamen Erschließung**

Mit der Aufstellung der Bebauungspläne werden die Grundzüge der öffentlichen Erschließung festgelegt. Die Dimensionierung von Erschließungsanlagen hat dabei zwei wichtige Kostenkomponenten: die Kosten für die Bereitstellung der notwendigen Flächen und die Herstellungskosten der Anlagen. Den Gemeinden ist es, soweit sie nicht Erschließungsverträge abschließen, nach § 129 BauGB möglich, bis zu 90 Prozent der Kosten für die Erschließung auf die Grundeigentümer zu übertragen. Dies betrifft die Kosten für die Flächen und die Anlage von Straßen, Wegen, Parkflächen, Grünanlagen und Anlagen zum Schutz des Wohngebietes (z. B. Lärmschutzeinrichtungen).

Die Verpflichtung zur Übernahme von lediglich 10 Prozent der Kosten beinhaltet nur einen schwachen Anreiz zur Senkung der Erschließungskosten. Auch das B-Plan-Verfahren selbst enthält keinen Ansatz zur Feststellung und Thematisierung der Kostenwirkung von Planfestsetzungen. Die Bauherren und Grundeigentümer haben als Konsumenten der Erschließungsanlagen kaum eine Möglichkeit zur Einflußnahme auf die Wahl der Erschließungsstandards. Unabhängig von den tatsächlichen Wünschen der Nachfrager wird eine Einheitserschließung angeboten. Würden die Nachfrager Einfluß auf die Erschließung nehmen können, wäre ein differenziertes Angebot von Wohngebieten mit unterschiedlichen Erschließungsstandards am Markt verfügbar. Die Beispiele aus den Niederlanden und

Dänemark zeigen, daß einfache Erschließungsstandards durchaus gewünscht werden, wenn damit der Zugang zu Wohneigentum erleichtert wird.

## 1.2 Zur Bedeutung der Kosten in der Erschließungspraxis

Sowohl in den politischen Gremien als auch in den Ämtern entsteht unter diesen Bedingungen die Tendenz zur Verselbständigung der Erschließungsstandards. Dies führt zu einer Erhöhung der Erschließungskosten. In Neubaugebieten sind 100 DM/m<sup>2</sup> Grundstücksfläche keine Seltenheit. Bei einer GFZ von 0,4 ergeben sich daraus für die Geschoßfläche Werte von 250 DM/m<sup>2</sup>. Bei einer GFZ von 0,8 beträgt der Wert 125 DM/m<sup>2</sup>. Innovationen und rationellere Methoden finden sich im Bereich der Erschließungsplanung selten. Ein systematischer Anreiz zur Kostensenkung besteht nicht. Bemühungen um Kostenreduzierungen wurden bislang nur von einzelnen besonders engagierten Planer und Tiefbauverwaltungen eingeleitet. In mehreren Gesprächen wurde betont, daß man derzeit am Anfang solcher Überlegungen stehe. Die geringe Motivation zur Auseinandersetzung mit den Erschließungskosten zeigt sich auch darin, daß nicht durchgängig Abrechnungen für einzelne Baugebiete verfügbar sind. Zur Ermittlung von Erschließungskosten müßten von den Gemeinden in der Regel Sonderauswertungen vorgenommen werden.<sup>3</sup> Auch daran zeigt sich, daß in der gemeindlichen Erschließungspraxis die für den Bauherren entstehenden Kosten nur eine untergeordnete Bedeutung haben.

Die Abrechnung findet entweder auf der Basis der tatsächlich entstandenen Kosten statt, oder es wird vor allem in größeren Städten nach Einheitssätzen abgerechnet. Diese Einheitssätze werden aus Erfahrungswerten bei der Erschließung abgeleitet und im Rahmen der Erschließungsbeitragssatzung festgelegt. Die Kosten werden ganz oder teilweise auf den Eigentümer umgelegt, wobei als Schlüssel zur Verteilung die Grundstücksfläche und die mögliche Geschoßfläche berücksichtigt werden. Ein Vergleich der Einheitssätze von Köln und Frankfurt a.Main ergibt erstaunliche Unterschiede: So fließt die Straßenentwässerung in Köln mit 74,50 DM/m<sup>2</sup> Straßenfläche in die Beitragsberechnung ein. In Frankfurt/Main werden nur 40,36 DM/m<sup>2</sup> berechnet. Ein Quadratmeter Parkfläche kostet in Frankfurt/Main mit 171,60 DM/m<sup>2</sup> nahezu das Doppelte von einem Quadratmeter in Köln (95,65 DM/m<sup>2</sup>). Ein Straßenbaum ist in Köln für 1.540 DM zu haben, in Frankfurt werden zwischen 3.500 DM und 5.800 DM berechnet.<sup>4</sup> Wären allein die unterschiedlichen Bodenkosten für diese und andere hier nicht wiedergegebene Abweichungen verantwortlich, müßte eine Stadt in allen Positionen höhere Werte aufweisen. Da dies nicht der Fall ist und man davon ausgehen kann, daß die Einheitssätze aus

<sup>3</sup> Bei telefonischer und teilweise schriftlicher Nachfrage bei 10 stichprobenartig ausgewählten Gemeinden war nur Offenbach/Main in der Lage, Abrechnungen zur Verfügung zu stellen. In diesen Beispielen wurden jeweils knapp 90 DM/m<sup>2</sup> Geschoßfläche abgerechnet.

<sup>4</sup> Diese Werte waren Mitte 1993 gültig. Seit dem 1. November 1993 werden in Frankfurt erhöhte Einheitssätze berechnet. Die Auswahl der beiden Städte für den Vergleich war zufällig. Es kann folglich nicht ausgeschlossen werden, daß in einem systematischen Vergleich noch weitaus größere Unterschiede vorzufinden sind.

tatsächlichen Kosten abgeleitet werden, sind die vorhandenen Unterschiede nur durch besondere Vorlieben der vor Ort Zuständigen zu erklären, die sich jeweils verselbständigt haben und nicht hinterfragt werden.

### 1.3 Widerstände gegen eine Senkung der Erschließungskosten

Bei den für die Anlage von Erschließungen zuständigen Planungs- und Tiefbauverwaltungen wird darauf verwiesen, daß die Verwaltungsgerichte die Möglichkeit zur Refinanzierung der Erschließungsanlagen über die Erschließungsbeiträge einheitlich anhand der Einhaltung der "Empfehlungen für die Anlage von Erschließungsstraßen" (EAE 85) beurteilen. Ein Abweichen von diesen von der "Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen" aufgestellten Empfehlungen sei deswegen nicht möglich. Die EAE wird zudem schon als sparsam eingestuft, wobei als Vergleichsmaßstab die vorher gültige "RAST" herangezogen wird. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß die "RAST" aus einer Zeit stammt, in der noch das Leitbild der autogerechten Stadt dominierte.

Schon die Namen der beiden Regelwerke verdeutlichen eine Intention des Wechsels. Anders als die Richtlinie (RAST) sollte die EAE eben nur eine Empfehlung sein. Wenn sich die Zuständigen heute hinter den Verwaltungsgerichten verstecken und darauf verweisen, daß die Empfehlungen als "Sachverständigenäußerung" gewertet werden und ein Abweichen nicht toleriert wird, ist das eher ein Hinweis auf die fehlenden Anreize zur Kostensenkung als auf die tatsächliche Rechtslage. Unter den Bedingungen einer nicht vorhandenen Kostenverantwortung reicht allein die vage Möglichkeit eines verwaltungsgerichtlichen Eingreifens aus, das Nachdenken über Einsparungspotentiale einzustellen. Daß es auch anders geht, zeigen Einzelbeispiele. So wurden in der Stadt Dellbrück in Westfalen gegenüber der EAE reduzierte Straßenbreiten (z. B. mit einseitigem Bürgersteig), neu berechnete, reduzierte Radien und vergrößerte Beleuchtungsabstände realisiert.<sup>5</sup>

Erschließungsstraßen können abschnittsweise einspurig ausgeführt werden. Dabei ist eine Reduktion des Querschnittes auf 3,5 Meter möglich. Bei der Beibehaltung einer normalen Breite und des üblichen Dachprofiles ist es möglich, eine Seite zu entsiegeln und als Besucherstell- und Ausweichfläche beispielsweise mit kostengünstigen Belägen zu versehen. In Wohngebieten kann durch die Anlage von Mischflächen für Fuß-, Rad- und Kraftfahrzeugverkehr ein deutlicher Rückgang der Flächeninanspruchnahme und der Kosten erzielt werden. Solchen Vorschlägen wird in der Regel entgegengehalten, daß die in deutschen Wohngebieten gefahrenen Geschwindigkeiten zu hoch sind. Daraus entstünde eine nicht verantwortbare Gefährdung für die anderen Nutzer. Dabei ist die Logik geradezu umgekehrt: Eine landstraßenähnliche Anlage von Erschließungsstraßen veranlaßt zu hohen

<sup>5</sup> Diese Bemühungen werden in Dellbrück von einer konsequenten Bodenpolitik unterstützt. Die Kommune ist "marktbeherrschend im Baulandmarkt", und es werden nur Flächen entwickelt, die im Eigentum der Stadt sind. Der Anteil der Bodenkosten kann so reduziert werden.

Geschwindigkeiten. Hinter einer Verantwortungslosigkeit der Autofahrer stehen zum Teil gedankenlose Planungen, die als Einladung zu überhöhten Geschwindigkeiten wirken.

#### **1.4 Anreize zur Kostensenkung in der öffentlichen Erschließung – pauschalierte Erschließungsbeiträge**

Schon im Bebauungsplanverfahren werden die Grundzüge der Erschließung bestimmt. Eine Auseinandersetzung mit den Kosten von Planfestsetzungen ist nicht regelmäßig Bestandteil der Planaufstellung. Um die Rats- und Bauausschußmitglieder zur Beschäftigung mit den Erschließungskosten zu animieren, wäre es sinnvoll, dem Plan eine Kalkulation der Erschließungskosten beizufügen. Ab einer zu bestimmenden Größe der Plangebiete sollte eine Verpflichtung zu einer solchen Kostenabschätzung bestehen. In Bayern und in Nordrhein-Westfalen wird diese Praxis den Gemeinden von den Landesbehörden nahegelegt.

Eine Aufstellung der Kosten für den Rat reicht solange jedoch nicht aus, wie die Kosten der Erschließung kein Gegenstand politischer Profilierung sind. Ein zusätzlicher Anreiz zur politischen Auseinandersetzung über die Erschließungskosten kann erzeugt werden, indem eine systematische Aufbereitung der Erschließungsbeitragsabrechnungen vorgenommen wird und die Ergebnisse öffentlich gemacht werden. Die Höhe der Erschließungskosten muß zu einem ständigen Thema werden. Für den Bauherren besteht dann die Möglichkeit, die Kosten zur Qualität der Erschließung in Beziehung zu setzen und sie mit anderen Baugebieten in der eigenen und in anderen Gemeinden zu vergleichen. Damit erhält die Kommunalpolitik einen Anreiz zur Optimierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses bei der Erschließung von Baugebieten.

Die Höhe der Erschließungskosten von unterschiedlichen Baugebieten kann nicht ohne weiteres miteinander verglichen werden. Der notwendige Aufwand für ein neues Baugebiet ist wesentlich davon bestimmt, wie sich das neue Gebiet in die bestehende Siedlungs- und Infrastruktur einfügt. Bietet das vorhandene Siedlungssystem "offene Enden", ist der Anschluß sehr einfach und kostengünstig zu bewerkstelligen. Aus der Sicht des Bauherren sind diese Unterschiede nicht zu bewerten. Ihm kommt es neben der Lage im Stadtgebiet, die sich im Bodenpreis niederschlägt, auf die Qualität seines Wohnumfeldes und die dafür anfallenden Erschließungskosten an. Damit das System eines politischen Wettbewerbs um eine Optimierung der Erschließung funktionieren kann, müssen die Kommunen pauschalierte Erschließungsbeiträge für jeweils unterschiedliche Qualitätsstufen festsetzen können. Nicht das einzelne Baugebiet ist Grundlage der Ermittlung, sondern die durchschnittlichen Kosten für die Stadterweiterung. Daraus ergibt sich auch ein Anreiz zu einer städtebaulichen Planung, die zukünftig eine kostengünstige Erweiterung zuläßt.

Dabei können und sollten auch unterschiedliche Qualitäten angeboten werden, die auch innerhalb einzelner Baugebiete variieren können. Ein einfacher Standard zu einem niedrigen Preis kann dann

mit einem hohen Standard im herkömmlichen oder auch besonders aufwendigen Stil konkurrieren. Der Bauherr kann entscheiden, welchen Standard er bevorzugt. Ein Vergleich mit der Nachbargemeinde zeigt, ob die örtlichen Behörden auf einem zeitgemäßen Qualitäts- und Preisniveau anbieten.

Dieses System eines politischen Wettbewerbs mit pauschalierten Erschließungsbeiträgen für unterschiedliche Qualitätsstufen kann von den kommunalen Spitzenverbänden oder den Landesbehörden unterstützt werden. Sie sollten Beispiele gelungener Erschließung mit einem guten Preis-Leistungsverhältnis sammeln und dokumentieren. Damit wird der Wissenstransfer über gute Erschließungen zu den Bauherren und zu den zuständigen Behörden und Politikern beschleunigt.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, die Erschließung im Rahmen von Erschließungsverträgen oder Vorhaben- und Erschließungsplänen auf Private zu übertragen. Dabei können die Kosten vollständig übertragen werden. Eine eigenständige Optimierung des Preis-Leistungsverhältnisses ist jedoch von privaten Erschließungsträgern nur zu erwarten, wenn sie unter Wettbewerbsbedingungen agieren. Dies ist unter den Bedingungen von Baulandknappheit auf den regionalen Baulandmärkten nur bedingt zu erwarten. Voraussetzung für Anbieterwettbewerb ist eine nachfragegerechte Bereitstellung von Baurechten und von Bauland. Eine Senkung der Kosten wird sich bei fehlendem Anbieterwettbewerb nicht in einer Preissenkung niederschlagen.

Solange keine ausreichende Bereitstellung von Baurechten erfolgt, müssen "Ersatzmechanismen", die den Anbieterwettbewerb ersetzen, bei Erschließungsverträgen und Vorhaben- und Erschließungsplänen angewandt werden. Die Maßnahmen sind von den Gemeinden bevorzugt mit solchen Unternehmen durchzuführen, die nachweislich ein gutes Preis-Leistungsverhältnis realisieren. Dieser Nachweis kann auf der Basis der bisherigen Tätigkeit erbracht werden. Ein unabhängiges Gremium aus Gemeindevorstehern, Baubehörden, kommunalen Spitzenverbänden etc. könnte einen Bauherrenpreis für Erschließungsanlagen vergeben. Unternehmen, die an der Erschließung von Wohngebieten interessiert sind, würden ihre bislang realisierten Vorhaben zur Bewertung einreichen. Beim Abschluß eines Erschließungsvertrages (oder Vorhaben- und Erschließungsplanes) können die Gemeinden Kostenvorgaben an die privaten Erschließungsträger auf unterschiedlichen Qualitätsstufen machen.

## **2 Erschließungsarbeiten der Versorgungsunternehmen**

### **2.1 Arbeiten im öffentlichen Bereich**

Das Verlegen der Leitungen im öffentlichen Bereich für Gas, Wasser, Elektrizität, Fernwärme wird von den entsprechenden Versorgungsunternehmen (Stadtwerke, Energieversorger, Telekom etc.) oder in ihrem Auftrag vorgenommen. Immer wieder stößt man auf die Klage, daß die einzelnen Arbeiten nicht

aufeinander abgestimmt werden. Eine Koordination der Erschließungsarbeiten findet zu häufig nicht statt mit dem Ergebnis, daß eine Straße mehrfach aufgegraben werden muß, bis alle Leitungen verlegt sind. Eine gemeinsame Verlegung der Leitungen in einem Stufengraben, mit der deutliche Einsparungen bei der Erstellung und in der Unterhaltung verbunden wären, ist in der Praxis die Ausnahme.

Die Kosten für die Verlegung im öffentlichen Bereich werden im Rahmen der Baukostenzuschüsse zu 70 Prozent auf die Anschlußnehmer umgelegt. Die restlichen 30 Prozent werden durch Verbrauchstarife und Grundgebühren erwirtschaftet. Das mangelnde Interesse an einer koordinierten kostensparenden Anlage der Netzeleitungen ist vor allem auf die Stellung der Versorgungsunternehmen zurückzuführen: Sie agieren in der Regel als Monopolisten in ihrem Versorgungsgebiet. Deswegen sind Flexibilität in der Auftragsabwicklung und Wirtschaftlichkeitsdenken gering. Diese Monopolstellung aufzubrechen, dürfte derzeit kaum möglich sein.

Eine koordinierte Abwicklung der Leistungsarbeiten dürfte zu erreichen sein, wenn die Versorgungsunternehmen einem Zwang zur Offenlegung ihrer Termin- und Arbeitspläne unterliegen. Die jeweiligen Erschließungsträger (öffentliche Hand, Wohnungsunternehmen) könnten dann die verschiedenen Baumaßnahmen koordinieren.

## **2.2 Herstellung der Hausanschlüsse**

Die Kosten für die Herstellung der Hausanschlüsse werden den Bauherren auf der Basis pauschaler Beträge in Rechnung gestellt. Eine Grundgebühr für die einzelnen Versorgungsleitungen (Wasser, Elektrizität, Gas, Fernwärme) wird erhoben, die in der Regel bis zu einer Anschlußlänge von 10 Metern gilt. Die Technischen Werke Ludwigshafen berechnen beispielsweise für den Anschluß an das Elektrizitätsnetz bei Freileitungsnetzen 1.260 DM (bis zu 20 Meter) und bei Erdkabelnetzen 2.000 DM bis zu 10 Meter). Für jeden weiteren Meter werden zusätzlich 76 DM bzw. 100 DM fällig. Ein Gasanschluß wird mit 2.000 DM und ein Wasseranschluß mit 3.000 DM in Rechnung gestellt. Hinzu kommen jeweils Aufpreise für Mehrlängen, Mauerdurchbrüche (216 DM), Zuschläge bei Aufriß und Wiederherstellung von Gehwegen oder bei Verlegen im Vorpreßverfahren (145 DM/m). Ein Anschluß an das Fernwärmennetz wird in Ludwigshafen pauschal mit 7.500 DM (bis zu 10 Metern) berechnet.

Neben den Kosten für die Herstellung des Anschlusses entstehen dem Bauherren zusätzlich Kosten, die aus den technischen Anschlußbedingungen resultieren. Sie betreffen hauptsächlich die Gestaltung der Übergabestellen. Von den Versorgungsunternehmen werden eigene Anschlußräume bevorzugt, die nach DIN 18012 "Bautechnische Richtlinien für den Hausanschlußraum" angelegt sein sollen. In den Interviews zur Expertise "Was behindert das kostsparende Bauen in der Praxis?" wurden die Bemühungen der Versorgungsunternehmen, eine bauaufsichtliche Einführung der DIN 18012 zu erreichen, stark kritisiert. Einfache Anschlußschränke für Gas, Wasser und Elektro, die entweder

im Haus oder abschließbar an der Fassade angebracht werden können, haben sich nach Aussagen der Gesprächspartner in der Praxis bewährt.

Ein weiteres Ärgernis besteht darin, daß gemeinsame Hausanschlüsse für mehrere Eigentümer mit einer internen Verteilung nicht toleriert werden. Solche Sammelanschlüsse können die Anschlußkosten um 50 Prozent senken.<sup>6</sup> Oft ist die Eintragung einer Vereinigungsbaulast Voraussetzung für gemeinsame Anschlüsse mehrerer Eigentümer. Manchmal schreiben auch die kommunalen Abwassersatzungen Einzelanschlüsse vor.

Auch bei der Herstellung der Hausanschlüsse macht sich die Monopolstellung der Versorger negativ bemerkbar: Aus Sicht des Bauherren gehen die unverhältnismäßig hohen Kosten für die Anschlüsse oft mit einer geringen Flexibilität in der Abwicklung einher. Dem Bauherren ist es in der Regel nicht möglich, die Herstellung seines Anschlusses in einer für ihn günstigen Weise in den Terminplan seines Bauvorhabens einzubinden. Oft werden die Arbeiten von konzessionierten Handwerkern im Auftrag der Versorgungsunternehmen ausgeführt. Aus dieser gängigen Praxis heraus ist schon abzuleiten, daß die Arbeiten nicht unbedingt von den Versorgungsunternehmen selbst erbracht werden müssen. Allein deshalb ist nicht einzusehen, warum die Handwerker nicht direkt vom Bauherren mit der Herstellung der Hausanschlüsse beauftragt werden können und nach normalen, im Handwerk üblichen Stundensätzen entlohnt werden. Die Versorgungsunternehmen müßten lediglich bei besonders sensiblen Arbeiten eine Endabnahme vornehmen. Die Herstellung würde für den Bauherren preiswerter und aufgrund der größeren Flexibilität der Handwerksbetriebe terminlich leichter steuerbar.

## **IV Bauordnung und Baugenehmigung**

### **1 Wirkung und Funktion des Bauordnungsrechtes**

#### **1.1 Von der Gefahrenabwehr zur Sicherung eines "angemessenen" Standards**

Der Staat sollte die individuelle Baufreiheit nur dann einschränken, wenn ein übergeordnetes Interesse des Gemeinwohls negativ berührt wird und nicht zu erwarten ist, daß der Wettbewerb am Markt allein zu befriedigenden Ergebnissen führt. Diese Sicht stimmt mit den Ursprüngen des Bauordnungsrechtes im 19. Jahrhundert überein. Eine Einschränkung der individuellen Baufreiheit konnte nur vor dem Hintergrund eines drohenden Schadens für das Gemeinwesen gerechtfertigt werden. Im Allgemeinen Preußischen Landrecht von 1794 heißt es: "In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder ein Gebäude zu verändern wohl befugt. (...) Doch

**6** vgl. Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?".

soll zum Schaden oder Unsicherheit des gemeinen Wesens und zu Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze kein Bau vorgenommen werden.<sup>7</sup> Die baupolizeilichen Vorschriften, die vor allem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden, wurden unter dem Eindruck schnell wachsender Städte mit Problemen der Überbelegung von Wohnräumen, der Sicherheit, insbesondere des Brandschutzes, und der Gesundheit bzw. Hygiene (Durchlüftung, Besonnung etc.) aufgestellt. Sie stellten einen Versuch dar, eine minimale Versorgung zu gewährleisten und neue wissenschaftlich-medizinische Erkenntnisse im Sinne einer Vorsorge für ärmere Bevölkerungsgruppen zu berücksichtigen. Die Bemühungen, mit Hilfe des Baupolizeirechtes eine gewisse Vorsorge zu leisten, wurden vom Ausbau der Stadttechnik im Bereich Gas, Wasser, Kanalisation, Elektrizität ergänzt.

Dieses Ziel der Gefahrenabwehr wurde im Verlauf des 20. Jahrhunderts teilweise von einer sozial-staatlichen Versorgungspolitik in den Hintergrund gedrängt und in jüngster Zeit mit umweltpolitischen Zielvorstellungen ergänzt. Die Anforderungen wurden schrittweise hochgeschraubt. In der Diskussion um bauordnungsrechtliche Regelungen geht es heute nicht mehr allein um die Sicherung einer möglichst ungefährdeten und menschenwürdigen Existenz, sondern vielmehr um eine "angemessene" Versorgung. Die Gesellschaft legt mittels Bauordnungsrecht oder Wohnungsbauförderbestimmungen fest, welchen Baustandard sie gemessen am sozio-ökonomischen Entwicklungsstand im Neubau bzw. bei Investitionen, die einer bauaufsichtlichen Genehmigung bedürfen, für angemessen hält.

## **1.2 Der begrenzte Einfluß des Bauordnungsrechtes und vergleichbarer Regelungen auf die Wohnverhältnisse**

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit der bauordnungsrechtlichen Einflußnahme auf die Wohnbedingungen der Menschen. Zwar kann der Staat bestimmte Anforderungen an den Neubau stellen und nur Bauten zulassen, die diesen Vorstellungen entsprechen (Breite und Steilheit von Treppen, Verbot von Kellerwohnungen etc.). Es ist jedoch kaum zu überprüfen, ob die spätere Nutzung mit den bauaufsichtlichen Bestimmungen übereinstimmt. Auch die Förderrichtlinien im sozialen Wohnungsbau laufen ins Leere, wenn der Markt eine Überbelegung erzwingt. Das für ein Kind dimensionierte Kinderzimmer wird dann von mehreren Kindern genutzt.

Die Bemühungen, mittels Bauordnungsrecht einen angemessenen Wohnstandard für ökonomisch schwache Gruppen zu gewährleisten, laufen auch ins Leere, weil sie in der Regel nur bei Neubaumaßnahmen oder Nutzungsänderungen greifen.<sup>8</sup> Der Wohnungsbestand bleibt weitgehend unberührt von den bauordnungsrechtlichen Regelungen. Die Wohnstandards werden letztendlich im

---

<sup>7</sup> Zitiert bei: Gerd Albers: Vom Fluchtplänen zum Stadtentwicklungsplan. Zum Wandel städtebaulicher Leitvorstellungen und Methoden in den letzten hundert Jahren. In: Archiv für Kommunalwissenschaften. H. 2, Jg. 6 (1967), S. 193.

<sup>8</sup> Ausnahmen sind hier die § 44 bis § 47 MBO, die wesentliche Ausstattungsmerkmale von Aufenthaltsräumen und Wohnungen beinhalten (lichte Raumhöhen, Vorhandensein von Toiletten und Bädern, diverse sicherheitstechnische Forderungen etc.). Diese Paragraphen kommen auch bei Umnutzungen zur Anwendung.

Wettbewerb festgelegt. Vor allem in Zeiten des Wohnungsmangels kommt es zu Verdrängungen und Überbelegungen, so daß in Einzelfällen unter Kosten-Nutzen-Erwägungen ganz andere Entscheidungen beobachtet werden können, als in den Bauordnungen angenommen. Der Verweis auf die Notwendigkeit, mittels Bauordnungsrecht bestimmte Wohnraumqualitäten zu sichern (z. B. Verbot von Kellerwohnungen), kann nicht befriedigen, solange damit nicht die Bereitschaft einhergeht, den potentiellen Bewohnern von Kellerwohnungen einen höheren Standard zu finanzieren. Wenn sich Menschen zum Bezug einer Kellerwohnung entscheiden, ist das ein Hinweis darauf, daß eine Kellerwohnung im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Situation und auf der Basis eines schlecht funktionierenden und überregulierten Wohnungsmarktes die einzige mögliche Lösung ist.

Aus der vorstehenden Argumentation könnte fälschlicherweise abgeleitet werden, daß eine Strategie der Baukostensenkung auf der Infragestellung minimaler Standards, die im Sinne der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich erscheinen, basiert. Das Gegenteil ist der Fall. Es geht um die Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte und um die Sicherung angemessener Wohnstandards mit anderen Mitteln. Schon mehrfach wurde betont, daß eine Baukostensenkung zur Erhöhung der privaten Investitionstätigkeit führt. Bislang de facto ausgeschlossene Gruppen erhalten Zugang zum Neubaumarkt. Der Preisauftrieb im Bestand wird gebremst. Es resultiert eine Einsparung von Fördermitteln, die wirkungsvoll zur Sicherung notwendiger Wohnstandards unterster Einkommensschichten eingesetzt werden kann.

### **1.3 Konzentration auf die Aufgaben der Gefahrenabwehr**

Da das Bauordnungsrecht mit der Gewährleistung von "angemessenen" Standards besonders in Zeiten des Wohnungsmangels sichtbar überfordert ist, muß auch die Festlegung von baurechtlichen Standards am Ziel funktionsfähiger Märkte orientiert sein. Dies beinhaltet eine Begrenzung der bauordnungsrechtlichen Einflußnahme auf Gefahrenabwehr im Baugeschehen.

Auch im Bereich der Gefahrenabwehr ist allerdings eine Abwägung zwischen sicherheitstechnischen Minimalanforderungen und ihren Kostenwirkungen zu vollziehen. Da z. B. Brände nicht ganz auszuschließen sind und ihre Vermeidung sowie die Eindämmung der von Bränden ausgehenden Schäden Kosten verursacht, beinhaltet jedes bauordnungsrechtlich festgelegte Schutzniveau implizit eine Abwägung zwischen den Kosten und dem Nutzen einer brandschutztechnischen Maßnahme. Die gesellschaftliche Akzeptanz des (Brand-) Risikos sollte den für die Vermeidung und die Schadensbegrenzung betriebenen Aufwand von sicherheitstechnischen Minimalanforderungen bestimmen. Diese notwendige Abwägung erfordert die Kenntnis von Brandwahrscheinlichkeiten, Schadenshöhen und den Kosten des Brandschutzes.

Das Bauordnungsrecht muß nicht alle sicherheitstechnischen Minimalstandards gewährleisten. Nur dann, wenn solche Standards im Rahmen der marktorientierten oder individuellen Vorsorge im

Wettbewerb nicht zu erwarten sind, erscheint eine staatliche Einflußnahme auf das Baugeschehen notwendig. Eine Notwendigkeit zur Einschränkung der Baufreiheit ergibt sich im Wohnungsbau aus vier Gründen, die zum Teil durch das Bauordnungsrecht und zum Teil durch Regeln privater Regelsetzer (z. B. DIN) ausgefüllt werden können:

- Abwendung von Schäden und Nachteilen von Dritten (z. B. Ausbreitung von Bränden auf Nachbargebäude, Nicht-Beeinträchtigung der Privatsphäre etc.). Die Berücksichtigung der Belange des Nachbarn durch den einzelnen Bauherren kann nicht vorausgesetzt werden. Wenn Dritte allerdings einen besonders hohen Schutz erwarten, ist sicherzustellen, daß sie selbst ein vergleichbares Schutzniveau finanzieren.
- Vorsorge bei unzureichender Erfahrung und Mangel an Information über Gefahren. Beispielsweise verfügt der einzelne bei der Beurteilung von Brandrisiken, Brandhäufigkeiten und von Bränden ausgehenden Gefährdungen über keine ausreichenden Erfahrungen. Die Feuerwehr verfügt hier über Spezialwissen, das zur Vermeidung von Risiken eingesetzt werden kann. Allerdings ist zu beachten, daß Spezialisten und Spezialverwaltungen ihren Zielen und Aufgaben eine hohe Priorität einräumen und die Folgelasten, die für den Bauherren oder Eigentümer entstehen, unterbewerten. Vor allem besteht diese Neigung in Regelungsbereichen, die Ermessensspielräume belassen, die von einzelnen Bearbeitern mit Spezialanliegen ausgefüllt werden. Bei der staatlichen Festlegung sicherheitstechnischer Standards wird beispielsweise nicht auf gesicherte Erkenntnisse über Brandhäufigkeiten, Brandursachen und Brandfolgen zurückgegriffen, die auf einer entsprechenden differenzierten und bundesweiten Statistik beruhen.
- Die Sicherung von "unsichtbaren" Bauqualitäten (z. B. bei Materialqualitäten allgemein insbesondere die Qualität des Schallschutzes, die Feuerbeständigkeit der Baustoffe, die Wärmedämmung etc.). Jedoch kann in diesem Bereich durch eine staatliche Gewährleistung von Transparenz über bautechnische Qualitäten ein großer Teil der Vorsorgepflicht in die private Hand gelegt werden.
- Koordinierungsnormen zur Rationalisierung der Bauabläufe. Die Normung von Bauteilen erleichtert die Koordination der einzelnen Arbeiten und schafft die Möglichkeit zur Realisierung von Mengendegressionen (z. B. bei Steckdosen durch Vorgabe von genormten Fenster- oder Türmaßen und dazu passenden Steinmaßen).

Wenn das Bauordnungsrecht mit der Durchsetzung sozialpolitischer Anliegen mittels Standardfestlegung überfordert bzw. hierfür nicht das richtige Instrumentarium ist und sich eine Einschränkung der individuellen Baufreiheit aus den aufgelisteten Gründen rechtfertigen muß, ist die Festlegung von Grundrißgestaltungen, Raumhöhen, Belichtung, Besonnung usw. nicht sinnvoll. Diese Merkmale sind vom Nachfrager nach einer Besichtigung abschließend zu beurteilen und anhand seiner Wünsche zu bewerten. Falls die bauliche Gestaltung den Wohnwert mindert, wird dies zu einer geringeren Zahlungsbereitschaft führen. Die Verantwortung dafür liegt im wirtschaftlichen Risiko und Kalkül des Bauherren. Falls der Bauherr einen hohen Wohnwert ohne die Einhaltung solcher Planungsstandards verwirklichen kann, ergeben sich daraus wünschenswerte Kostensenkungseffekte.

Das Informationsproblem kann außer durch die staatliche Festlegung bautechnischer Mindeststandards über andere Techniken bewältigt werden. Ähnlich einem TÜV-Bericht bei Kraftfahrzeugen könnte eine Art "Gebäudepaß" Auskunft über die Qualität der verwendeten Baustoffe geben. Vorgegebene und leicht verständliche Leistungsklassen bei Wärmeschutz, Brandschutz, Schallschutz und anderen essentiellen, z. B. statisch konstruktiven Merkmalen sind darin zu vermerken. Ein

solcher Paß würde beim Bau angelegt, bei Änderungen aktualisiert und als Zusatz zum Miet- oder Kaufvertrag an den Bewohner weitergegeben. Bei den Preisverhandlungen wären die technischen Qualitäten besser zu berücksichtigen. Mit dem "Wärmepaß" aufgrund der neuen Wärmeschutzbestimmungen wird – bislang auf einen Teilbereich beschränkt – ein solcher Ansatz verfolgt.

#### **1.4 Die Ausfüllung des Bauordnungsrechtes durch technische Regeln**

Die Diskussion der Kostenwirkungen der bauordnungsrechtlichen Vorgaben ist immer wieder mit einem Unschärfeproblem konfrontiert. Zwar ist mit den Landesbauordnungen die zentrale gesetzliche Grundlage klar umrissen, doch ist der Übergang zu den technischen Regelwerken (DIN-Normen, VDE-Richtlinien etc.) fließend. Die Landesbauordnungen selbst sehen nahezu keine genaueren technischen Ausführungsbestimmungen vor. Es werden lediglich grobe Vorgaben über Standsicherheit, Schall- und Wärmeschutz und etwas detaillierter über den Brandschutz gemacht, wie z. B. die Beschaffenheit und Zahl der Rettungswege, Verwendung von Bauteilen nach Feuerwiderstandsdauer, die Notwendigkeit von Brandwänden, die Bemessung von Abstandflächen. Eine inhaltliche Konkretisierung erhalten die LBO durch die Bekanntmachung bautechnischer Regeln. Im Zuge einer solchen Einführung erhalten DIN-Normen oder andere technische Regelwerke privater Regelsetzer einen bauordnungsrechtlichen Status. Die Einführung von technischen Regeln – bisweilen auch aufgrund von Gerichtsentscheidungen – dient der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe.

In der "Grauzone" verblieben bislang jene bautechnischen Regeln, die zwar nicht bauaufsichtlich eingeführt sind, jedoch zu den "allgemein anerkannten Regeln der Technik" zählen, deren Beachtung bislang von der Musterbauordnung und von den Landesbauordnungen gefordert wurde. In der neuesten Fassung der MBO vom Dezember 1993 ist die Beachtenspflicht auf die ausdrücklich eingeführten technischen Regeln beschränkt worden (§ 3 Abs. 3 MBO): "Die von der obersten Bauaufsichtsbehörde durch öffentliche Bekanntmachung als Technische Baubestimmungen eingeführten technischen Regeln sind zu beachten." Das Land Hessen hat sich diesem Verbesserungsvorschlag bei der Novellierung der Hessischen Bauordnung nicht angeschlossen und die alte Formulierung beibehalten.<sup>9</sup> Nordrhein-Westfalen beabsichtigt die Änderung nicht zu übenehmen. Die Aufforderung zur Beachtung des allgemein anerkannten Standes der Technik wurde von der Baupraxis vielfach als Notwendigkeit zur Einhaltung der gesamten bautechnischen Regelwerke, unabhängig von ihrer Relevanz zur Gefahrenabwehr, interpretiert. Dieses Mißverständnis kann mit der Neuformulierung des § 3 Abs. 3 MBO für das öffentliche Baurecht ausgeräumt werden, erfordert aber eine vollständige

<sup>9</sup> Die HBO schränkt jedoch die Prüfung der Regeln der Technik auf die Technischen Baubestimmungen ein (§ 66 Abs. 5).

Sichtung aller bautechnischen Regeln, um über ihre Einführung oder Nichteinführung aus Gründen der Gefahrenabwehr abschließend entscheiden zu können.<sup>10</sup>

### **1.5 Ermessens- und Beurteilungsspielräume im Bauordnungsrecht**

Von den einzelnen Vorgaben der Landesbauordnungen über die Verwendung von Bauteilen bestimmter Feuerwiderstandsdauer (Brandwände, Trennwände, Dächer, Treppenräume etc.) können Ausnahmen zugelassen werden, "wenn Bedenken wegen des Brandschutzes nicht bestehen". Mit dieser Formulierung wird die Möglichkeit zu im Gesetz vorgesehenen Ausnahmen eröffnet, die beispielsweise aufgrund anderer Konstruktionen, anderer Nutzungsabläufe in dem zu bewertenden Gebäude oder bei kompensierenden Maßnahmen (z. B. Sprinkleranlagen) zugelassen werden können.

Die Frage, welche Anforderungen zur Erlangung einer bauaufsichtlichen Genehmigung vom Bauherren noch erfüllt werden müssen, unterliegt vielfach der rational nicht nachzuvollziehenden Beurteilung der Genehmigungsbehörden. Erst recht wird hierbei keine Abwägung zwischen Risiken und Kosten der Risikovermeidung vorgenommen, wenn Bedenken, wie in den LBO gefordert, ausgeschlossen werden sollen. Da eine nachvollziehbare Abwägung jedoch als eine zentrale Aufgabe eines rationalen Bauordnungsrechtes anzusehen ist, sollte die gesetzliche Formulierung durch den Zusatz "Bedenken müssen schriftlich begründet werden" ergänzt werden.

Eine unflexible Handhabung von Beurteilungsspielräumen im Baugenehmigungsverfahren wird von der Baupraxis beklagt. Einige Zitate aus der Expertise "Was behindert das kostengünstige Bauen in der Praxis?" illustrieren diese Aussage:

- "Die lassen nicht mit sich handeln."
- "Keiner will Verantwortung übernehmen im Alltag."
- "Die Ermessensspielräume des einzelnen gehen zu weit."
- "Die Entscheidungen erscheinen willkürlich."

Beurteilungsspielräume sind immer dann bedeutsam, wenn bislang nicht übliche Bauweisen realisiert werden sollen. Derzeit werden wieder verstärkt Holzbauweisen angeboten, die vor allem im Geschoßwohnungsbau mit den Brandschutzbestimmungen des deutschen Bauordnungsrechtes kollidieren. Die im deutschen Bauordnungsrecht enthaltenen technischen Regelungen des konstruktiven Brandschutzes sind in der Hauptsache an Massivbauweisen orientiert. Die Gewährung von Aus-

---

<sup>10</sup> Dasselbe Mißverständnis ist auch bei der Auslegung des zivilen Baurechtes anzutreffen. Ein "normgerechtes" Bauen wird von Handwerkern, Architekten und Ingenieuren oft als privatrechtlich unausweichlich erachtet, obwohl auch "normgerechtes" Bauen nicht verhindern kann, daß Mängelrügen wirksam erhoben werden können.

nahmen oder die Festlegung von kompensierenden Maßnahmen im Holzbau liegt dann in der Hand der örtlichen Bauaufsicht.<sup>11</sup> Die Fortentwicklung des Bauordnungsrechtes kann und sollte solche "neuen" Bauweisen jedoch berücksichtigen und die Beurteilungsspielräume reduzieren.

Bei der Entscheidung über eine Baugenehmigung spielen insbesondere Beurteilungsspielräume bei Umnutzungen und bei Modernisierungen eine entscheidende Rolle. Es wird immer wieder beklagt, daß Bauwerke, die vor 80 und mehr Jahren errichtet wurden, mit den aktuellen sicherheitstechnischen Standards konfrontiert werden. Bestehende Holztreppen müssen feuerbeständig verkleidet werden, ein zweiter Rettungsweg muß vorgesehen werden, notfalls in Leiterform an der Außenwand des Hauses. Denkmalgeschützte Häuser werden von diesen Regelungen vielfach ausgenommen. Die Abwägungsprozesse, die solchen Entscheidungen zugrunde liegen, sind oft nicht nachvollziehbar. Warum sind die Bewohner eines denkmalgeschützten Hauses nicht im gleichen Maße vor Brandwirkungen zu schützen? Warum stellen Holztreppen, die seit vielen Jahren bestehen, plötzlich eine Gefahr dar?

Da diese Abwägungen in Kenntnis der baulichen Voraussetzungen des einzelnen Gebäudes getroffen werden müssen, sind hier Einzelfallentscheidungen von Fachdienststellen (z. B. Feuerwehr) und Genehmigungsbehörden notwendig. Die geforderten Maßnahmen liegen dann im Ermessen des Bearbeiters und finden stark vor dem Hintergrund der persönlichen Erfahrungen mit Schadensfällen und der individuellen Verantwortungsbereitschaft statt. Bei den zuständigen Spezialisten oder Spezialverwaltungen besteht auch die Neigung, ihre Ziele und Aufgaben sehr hoch zu gewichten und die Folgelasten für die Eigentümer gering zu bewerten. Die Resultate stellen für viele Bauherren ein Ärgernis dar.

Die Forderungen gehen im Einzelfall allerdings über die Möglichkeiten, die nach § 83 Abs. 2 MBO gegeben sind, hinaus. Demnach dürfen sich die bauordnungsrechtlichen Forderungen im Normalfall nur auf die von den Baumaßnahmen betroffenen Bauteile beziehen. Darüber hinaus regelt § 83 Abs. 2 MBO, daß bei einer "wesentlichen" Änderung einer baulichen Anlage auch "unmittelbar berührte Teile" einbezogen werden können, wenn sie "mit den beabsichtigten Arbeiten in einem konstruktiven Zusammenhang stehen" und wenn dadurch keine "unzumutbaren Mehrkosten" verursacht werden.

In der Praxis besteht nur eine geringe Bereitschaft und Möglichkeit, sich gegen unberechtigte Forderungen zu wehren. Die Rechtslage ist auch Fachleuten oft nicht bekannt, außerdem bedeutet eine Auseinandersetzung darüber ein zeit- und kostenraubendes Engagement, das für den Einzelbauherren oft nicht lohnend ist. Größere Bauherren bzw. ihre Architekten bauen dagegen in der Regel auf eingespielte Beziehungen zur Bauaufsicht und werden aus diesem Grund bei einer einzelnen unberechtigten Forderung vor einer Klage zurückschrecken. Ein Widerspruch kann zu einem Prozeß und zu einer Verzögerung der Bauinvestition führen, wobei die Verzögerungskosten oftmals höher als

<sup>11</sup> Vgl. Expertise "Kostengünstiges Bauen in Dänemark und Norwegen".

die Kosten der Auflagen sind. Insgesamt entsteht so ein Klima, in dem Bauordnungsämter über lange Fristen eine sehr einseitige Interpretation ihres Ermessens praktizieren können, ohne daß sie mit einem systematischen Widerstand rechnen müssen.

Abhilfe ist auf verschiedenen Wegen denkbar:

- Durch Auflösung der Ausnahmetatbestände könnte die Rechtsanwendung vereinfacht werden.
- Staatlich anerkannte Bausachverständige könnten die Bauherren, die sich besonders strengen Auflagen gegenüber sehen, beraten.
- Bei erfolgreichen Prozessen könnten den Bauordnungsämtern die Verzögerungskosten angelastet werden. Dies würde ihre Sensibilität gegenüber Mehraufwendungen, die ihre Auflagen hervorrufen, erhöhen.

#### **1.6 Zum Problem der Uneinheitlichkeit der Landesbauordnungen**

Da die Aufstellung der Bauordnungen in der Kompetenz der Länder liegt, bietet die Uneinheitlichkeit der Regelungen immer wieder Anlaß zu Diskussionen. Mit der Vorlage der ersten Musterbauordnung der ARGEBAU wird seit 1960 das Ziel verfolgt, ein weitgehend einheitliches Bauordnungsrecht zu erreichen. Die ARGEBAU ist der Zusammenschluß der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der Länder. Ihre Musterbauordnung ist als Empfehlung an die Länder zu verstehen, sich bei der Weiterentwicklung des landesspezifischen Bauordnungsrechtes an ihrem Vorbild zu orientieren. Trotz dieser langjährigen Bemühungen wird auch von den Anwendern immer wieder ein uneinheitliches Vorgehen beklagt.<sup>12</sup>

Dieses uneinheitliche Vorgehen stößt auf besonderes Unverständnis, weil die Inhalte der Bauordnungen sich zu großen Teilen aus brandschutztechnischen Überlegungen rechtfertigen und die Physik des Brandes sich in den einzelnen Ländern nicht voneinander unterscheidet. Auch die anderen sicherheitstechnischen Erwägungen in den Landesbauordnungen folgen weitgehend naturwissenschaftlichen Gesetzen und weniger regionalen Besonderheiten. Wenn dennoch Unterschiede bestehen, sind sie, wenn man sie nicht als sehr subjektive Entscheidungen insbesondere einzelner Ministerialreferenten werten will, vielleicht als ein landesspezifisches Ergebnis bei der politischen Abwägung zwischen den Kosten und Risiken einer Regelung zu interpretieren. Lediglich jene Regelungen, die sich auf ästhetische Fragen (Verunstaltung) und auf die technischen Anforderungen bestimmter traditioneller Bauweisen beziehen, rechtfertigen allein von der Sache her ein länderspezifisches Vorgehen. Die Uneinheitlichkeit der Regelungen führt vor allem bei Fertighausanbietern

---

<sup>12</sup> Vgl. Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?".

und Architekten, die in mehreren Bundesländern tätig sind, zu Zeitverzögerungen und zusätzlichem Arbeitsaufwand, also zu Mehrkosten.

Die Uneinheitlichkeit ist sowohl in den materiellen Forderungen als auch in den verfahrensrechtlichen Bestimmungen festzustellen. Besonders nach der aktuellen Novellierungswelle des Bauordnungsrechtes, in der alle 16 Landesbauordnungen überarbeitet werden, sind weitere Differenzierungen abzusehen, die im Sinne der Anwender ein bürokratisches Hindernis darstellen. Ein höherer Zeitaufwand auf der Planungs- und Genehmigungsseite ist die Folge, weil die Planung sich an die jeweils geltenden Inhalte und Verfahren anpassen muß und weil im Genehmigungsverfahren eine unzureichende Kenntnis der landesspezifischen Regeln auf Seiten der Anwender durch die Bauaufsicht ausgereglicht werden muß.

Prinzipiell ist es dem Bund möglich, im Rahmen seiner Kompetenz für das Wohnungswesen einige Unterschiedlichkeiten in den Landesbauordnungen zu beseitigen. In der Folge der Bad Dürkheimer Vereinbarung von 1955 zwischen Bund und Ländern hat der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet, von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch zu machen, wenn eine einheitliche Regelung in den Landesbauordnungen erfolgt.<sup>13</sup> Die landesrechtlichen Regelungen differieren sehr stark in folgenden Bereichen, die auch einer bundeseinheitlichen Kodifizierung zugänglich werden:

- Vorhabenbegriff und Freistellung,
- Begriffsbestimmung des Vollgeschosses bzw. des Geschosses,
- Bemessungsvorschriften für Abstände von Gebäuden,
- Grundstücksbegriff und Baulisten,
- Brandschutzanforderungen.

Die Diskussion der Uneinheitlichkeit des Bauordnungsrechtes ist geeignet, auf die eingeschränkte Bedeutung dieser Materie für die Baukosten hinzuweisen. Ein Blick über die Grenze zeigt, daß insbesondere kleine Länder Wohnraum zu günstigen Kosten produzieren. Die Niederlande haben in etwa soviel Einwohner wie Nordrhein-Westfalen.<sup>14</sup> Dänemark hat ungefähr eine Million weniger Einwohner als Hessen, Norwegen ist mit Rheinland-Pfalz vergleichbar und Schweden rangiert bei der Größe seiner Bevölkerung zwischen Niedersachsen und Baden-Württemberg. Es ist jedoch nicht zu leugnen, daß insbesondere die Stadtstaaten und die neuen Länder deutlich geringere Größen und

<sup>13</sup> Die Gesetzgebungskompetenz in diesen Bereichen kommt dem Bund laut dem Rechtsgutachten des Bundesverfassungsgerichtes vom 16. 6. 1954 zu (vgl. Detlef Heintz: Möglichkeiten zur Vereinfachung des Baurechtes – zugleich ein Beitrag zur Einheitlichkeit des Bauordnungsrechtes der Länder. Manuscript Leverkusen 1994.).

<sup>14</sup> In Italien und den Niederlanden haben die Kommunen das Recht, selbständig Bauordnungen zu erlassen. Von dieser Möglichkeit wird allerdings kaum Gebrauch gemacht. und die von der Regierung empfohlene Musterbauordnung wird angewendet (vgl. Egbert Dransfeld und Winrich Voß: Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich. Bonn 1993, S. 100).

Bauvolumina aufweisen, so daß deren Märkte schon für mittelgroße Anbieter unter Konkurrenzbedingungen zu eng werden können.

Diese Argumentation kann und soll nicht darüber hinwegtäuschen, daß ein großer einheitlicher Markt die Möglichkeit zu Massendegressionen erzeugt und den Wettbewerb verstärkt. Daraus resultieren Effizienzsteigerungen, die Preissenkungen ermöglichen. Wenn es trotzdem in Staaten mit weitaus kleineren Märkten gelingt, einen kostengünstigeren Wohnungsbau zu etablieren, kann das auf eine stärker gemeinwohl- und wachstumsorientierte Politik zurückgeführt werden, was die Begrenzung des Einflusses von partikularen Interessenorganisationen bedeutet.<sup>15</sup> Wenn man akzeptiert, daß eine Senkung der Baukosten nicht ohne eine Rationalisierung der Bauproduktion und eine veränderte Aufgabenteilung im öffentlichen und privaten Bereich denkbar ist, liegt genau hierin die politische Schwäche, die den ökonomischen Vorteil des größeren Marktes mehr als ausgleicht. Eine Senkung der Baukosten bedeutet zuerst, Abschied zu nehmen von städtebaulichen Planungsgewohnheiten, wohnungspolitischen Fördergewohnheiten und traditionellem wirtschaftspolitischen Verteilungsdenken im Sinne von Interessengruppen.

### **1.7 Der begrenzte Einfluß der Bauordnungen und vergleichbarer Vorschriften auf den Wohnungsbestand**

Zwar enthält das Bauordnungsrecht nach § 3 Abs. 1 MBO auch die Aufforderung zu einer den Regeln der Bauordnung entsprechenden Instandhaltung der Gebäude. Da eine Umsetzung dieser Forderung jedoch mit einem erheblichen Überwachungs- und Überprüfungsaufwand verbunden wäre, greift das Bauordnungsrecht in der Praxis nur für neue Baumaßnahmen oder bei Nutzungsänderungen. Die Abwägung von Kosten und Risiken bauaufsichtlicher Bestimmungen hat folglich nur einen mittelbaren und über lange Zeiträume wirkenden Einfluß auf den Wohnungsbestand. Dieser Einfluß ist im wesentlichen auf die Erneuerung des Bestandes durch Neubau und Modernisierung beschränkt. Es ist kaum möglich, den Eigentümer einer bestandsgeschützten Wohnung oder eines Hauses zu Investitionen zu zwingen. Das bauordnungsrechtliche Vorsorgedenken kommt folglich primär den Bewohnern von Neubauten zugute.

Dies ist eine unbefriedigende Situation, die nicht zuletzt aufgrund des eigentumsrechtlich garantierten Bestandsschutzes kaum aufzulösen ist, jedoch in einigen Bereichen mit Hilfe von Preisanreizen abzumildern wäre. Preisanreize wirken gleichermaßen auf den Neubau und den Bestand. Dies führt langfristig zu einer gleichmäßigeren Verteilung der Kosten und Nutzen bauordnungsrechtlichen Sicherheits- und Qualitätsdenkens zwischen Wohnungsbestand und Neubau. Zudem ist – bezogen auf den gesamten Wohnungsbestand – eine deutlich verbesserte Wirkung hinsichtlich des jeweiligen Schutzzieles zu erwarten (siehe den folgenden Exkurs: "Effizienter Wärmeschutz").

---

<sup>15</sup> Vgl. Mancur Olson: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen 1985.

## Exkurs: Effizienter Wärmeschutz durch reale Energiepreisseigerungen

### 1 Erhöhter Wärmeschutz im Neubau erhöht die relativen Neubaukosten

Ein effizienter Wärmeschutz ist aufgrund der im großen Umfang notwendigen Energieeinsparung und CO<sub>2</sub>-Reduktion auch im Wohnungsbau von besonderer Bedeutung.<sup>16</sup> Bei Maßnahmen, die sich auf den Neubau beschränken, bestehen jedoch erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit und an der Verträglichkeit für den Wohnungsmarkt.

Selbst wenn die von den Wärmeschutzverordnungen geforderten Investitionen sich durch die erzielte Energieeinsparung innerhalb von 15 bis 20 Jahren erwirtschaften lassen, resultiert eine relative Verschiebung der Einstandspreise zwischen Neubauwohnungen und Bestandswohnungen. Diese wird in Abhängigkeit von den Einkommenserwartungen der Erwerber unterschiedlich bewertet. Haushalte mit relativ unsicheren Einkommenserwartungen reagieren sensibler auf eine Erhöhung der Einstandspreise. Sie werden vor Neubauinvestitionen zurückschrecken. Im Ergebnis ist eine gewisse Reduktion der Nachfrage und eine Reduktion der jährlichen Neubauproduktion zu erwarten. Damit verlangsamt sich das Wachstum der Bestände durch Neubau. Gleichzeitig erhalten alle Altbestände aufgrund der höheren Aufwendungen (Zinsen) im Neubau günstigere Bewirtschaftungsvoraussetzungen. Die Erhöhung der Neubaukosten führt zu einer Wertsteigerung von Bestandsobjekten und zu einer Verlängerung ihrer wirtschaftlichen Lebensdauer. Die Erhöhung der Neubaukosten ermöglicht im Bestand höhere Renditen ohne zusätzliche Investitionen. Wird bei genehmigungspflichtigen Umbaumaßnahmen im Bestand ebenfalls die Einhaltung hoher Wärmeschutzworschriften gefordert, dann verteueren sich diese Investitionen ebenfalls mit dem Ergebnis, daß sie seltener werden. Die Auswirkungen auf den Energieverbrauch im gesamten Wohnungsbestand sind schwer abzuschätzen. Es kommt entscheidend darauf an, inwieweit die wirtschaftliche Lebensdauer schlecht isolierter Gebäude dadurch verlängert wird. Es sind allerdings Konstellationen vorstellbar, wo der Nettoeffekt der Regelung relativ gering ist oder weniger wird. Gleichzeitig entstehen erhebliche Ungleichheiten, weil jeweils nur die Investoren und Nutzer von genehmigungspflichtigen Investitionen betroffen sind, während andere relativ wenig zur Energieeinsparung beitragen.

### 2 Preissteigerungen für Energie wirksamer als hohe Normen im Neubau

Im Vergleich zu erhöhten Normen im Neubau würde eine stetige reale Preiserhöhung der Heizenergie zu ganz erheblich günstigeren Wirkungen führen. Als Kompensation für die Mehreinnahmen könnte die Grundsteuer oder eine in ihrer Inzidenz möglichst ähnliche Steuer gesenkt werden. Durch die erhöhten Heizkosten würden vor allem Instandsetzungsinvestitionen, die gleichzeitig mit einem erheblichen Wärmedämmeffekt verbunden sind (Dacherneuerungen, Fenstererneuerungen), sehr viel rentabler. Insbesondere in Gebäuden mit sehr hohem Energieaufwand, in denen Energieeinsparen mit geringen Investitionen realisierbar ist, käme es sehr rasch zu entsprechenden Modernisierungsmaßnahmen. Insgesamt führen die Preisanreize dazu, daß zuerst diejenigen Investitionen realisiert werden, die bei geringem Aufwand einen hohen Einspareffekt erzielen. Die gleiche Energieeinsparung könnte zu volkswirtschaftlich geringeren Kosten und zu geringeren Belastungen für die Wohnungsnutzer insgesamt erreicht werden.

Fazit: Einer Strategie, die reale Energiepreisseigerungen zur Verringerung des Heizenergieverbrauchs als zentrales Instrument wählt, ist bei weitem der Vorzug gegenüber einer Erhöhung der Normen bei genehmigungspflichtigen Investitionen zu geben. Die Verteilungswirkungen sind weniger

<sup>16</sup> Von den jährlich emittierten 1.100 Mio t CO<sub>2</sub> werden ca. 30% von Haushalten und Kleinverbrauchern produziert. Etwa 37% der gesamten verbrauchten Endenergie wird für die Erzeugung von Raumwärme aufgewandt (vgl. Herbert Ehm: Die Neufassung der Wärmeschutz-VO wird die Gestaltungsfreiheit erhöhen. In: Der Prüfingenieur, April 1994, S. 14–22).

problematisch. Es werden im Durchschnitt effizientere Investitionen realisiert. Anders als bei hohen Normen entstehen kaum negative Anreize bei der Durchführung von Investitionen und keine negativen Nebenwirkungen, die zu einer Erhöhung des Energieverbrauchs im nicht betroffenen Bestand führen.

Der zentrale Nachteil von Preissetzungen ist einzig und allein darin zu sehen, daß sich durch eine Verteuerung von Heizenergie große Gruppen belastet fühlen. Der Start einer solchen Maßnahme ist politisch weit schwieriger zu realisieren als die Durchsetzung von erhöhten Normen im Neubau. Hier werden jeweils nur kleine Gruppen betroffen. Die problematischen Wirkungen der Regelung werden in der öffentlichen Diskussion verdrängt.

### **1.8 Zu geringe Differenzierung zwischen verschiedenen Haustypen, Bebauungsdichten und Nutzungszonen**

Bei den meisten bauordnungsrechtlichen Regelungsbereichen wäre eine weitergehende qualitative Unterscheidung der Forderungen zwischen Haustypen, Bebauungsdichten und Nutzungsarten sinnvoll. In locker bebauten Einfamilienhausgebieten sind die mit Bränden verbundenen Risiken z. B. deutlich geringer, weil das Feuer kaum auf benachbarte Gebäude übergreifen kann. Auch beim Schallschutz sind unterschiedliche Standards zwischen Einfamilienhäusern und Geschoßwohnungen plausibel. Im Rahmen einer rationalen Abwägung müßte der Staat solche Unterschiede im Bauordnungsrecht berücksichtigen.

Ein unter Kostengesichtspunkten bedeutsamer Regelungsbereich der Landesbauordnungen sind die Vorschriften zu den Abstandflächen, weil sie Einfluß auf das Maß der Ausnutzbarkeit der Grundstücksfläche haben. Sie dienen in der Ergänzung des Städtebaurechtes (offene und geschlossene Bauweise) hauptsächlich der Gewährleistung einer ausreichenden Durchlüftung und Belichtung der Siedlungsbereiche und Nutzflächen. Darüber hinaus sind sie Bestandteil der Brandschutzvorkehrungen und sollen den Wohnfrieden gewährleisten. Die Abstandflächen bemessen sich oberhalb eines Mindestabstandmaßes<sup>17</sup> nach der Gebäudehöhe. Die Musterbauordnung fordert im Normalfall einen Abstand, der der Gebäudehöhe entspricht (=1H).<sup>18</sup> Sie unterscheidet in Paragraph 6 Abs. 5 und 6 jedoch zwischen den verschiedenen Baugebieten nach BauNVO. In Kerngebieten (nach § 7 BauNVO) erlaubt sie eine Reduzierung des normalen Maßes um die Hälfte (=0,5H), in Gewerbe- und Industriegebieten (nach § 8 und § 9 BauNVO) ist nach MBO eine Reduzierung auf ein Viertel möglich. Diese Unterscheidung ist noch nicht von allen Landesbauordnungen nachvollzogen.

Eine Unterscheidung nach Baugebieten wirkt allerdings noch zu undifferenziert. Auch außerhalb von Kerngebieten sind die Erdgeschosse vielfach von gewerblichen Nutzungen bestimmt, so daß auch

<sup>17</sup> Die Landesbauordnung von Baden-Württemberg fordert als Mindestabstandsmaß 2,5 Meter. Die anderen Landesbauordnungen fordern 3 Meter.

<sup>18</sup> Die nordrhein-westfälische Bauordnung hat den Abstand auf 0,8H, die hessische Bauordnung auf 0,4H reduziert. Die landesrechtlichen Bestimmungen orientieren sich ansonsten an der Musterbauordnung (1H).

hier eine Reduzierung der Abstandmaße ermöglicht werden müßte. Die Wohnflächen in den höheren Stockwerken wären dann immer noch ausreichend belichtet. Bei den Abstandmaßen drängt sich darüber hinaus die Frage auf, inwieweit sie insgesamt noch zeitgemäß sind. Die heute beliebtesten und teuersten Wohnviertel unserer Städte stammen aus der Zeit der Jahrhundertwende und entsprechen diesen planerischen Vorstellungen in der Regel nicht. Zusätzlich werden die Räume in den unteren Stockwerken von Bäumen verschattet – auch dies kennzeichnet gerade die attraktivsten Wohnstraßen. Trotzdem sind die Bewohner dieser Wohnungen nicht minder gesund als die Bewohner von Vierteln nach neuem Abstandrecht. Dies liegt an einer generell besseren Grundversorgung, u. a. auch an den größeren Wohnflächen pro Person. In der Zeit, als die Belichtung und Belüftung von Wohnungen als Problem erkannt wurde, waren die meisten Wohnungen – gemessen an heutigen Vorstellungen – überbelegt. Unter den heutigen Bedingungen können die Baudichten in einem großzügig bemessenen Rahmen in die Verantwortung des Marktes gelegt werden.

## **2 Eine neue Aufgabentellung im Genehmigungsverfahren?**

### **2.1 Die Kritik an den Genehmigungsverfahren**

Die wesentlichen Aufgaben der Baugenehmigung bestehen darin, erstens die Übereinstimmung eines Bauvorhabens mit den bodennutzungsbezogenen Planaussagen (Bauplanungsrecht) sowie zweitens die Einhaltung der bauordnungsrechtlichen Vorschriften zu überprüfen und drittens die Abstimmung mit berührten Rechtsbereichen (Naturschutz, Wasserwirtschaft, Nachbarschaftsrechte etc.) herzustellen. In der Bundesrepublik liegt die Aufstellung der Bauordnungen in der Hand der Länder und die Genehmigung wird von den unteren Bauaufsichtsbehörden erteilt.<sup>19</sup> Mit der Baugenehmigung wird die Konformität des geplanten Bauvorhabens mit den für das Bauwesen relevanten öffentlich-rechtlichen Vorschriften bescheinigt.

Immer wieder werden die Genehmigungsverfahren vor allem wegen ihrer langen Dauer kritisiert: "Die Genehmigungsphase ist zu formal, zu zeitraubend und zu aufwendig."<sup>20</sup> Genehmigungszeiten zwischen 6 und 12 Monaten sind im Geschoßwohngsbau keine Ausnahme. Zeitliche Verzögerungen verlängern die Laufzeit der Finanzierung und erhöhen dementsprechend die Baunebenkosten (Kosten für die Zwischenfinanzierung). Insbesondere bei professionellen Großinvestoren, die ihren Mitteleinsatz auf längere Fristen planen, führt dies zu Kostensteigerungen. Die Verlängerung der Bearbeitungszeiten verursacht zudem Kostensteigerungen bei der öffentlichen Hand.

<sup>19</sup> Im Regelfall sind das die Kreise und die kreisfreien Städte. Ab bestimmten Mindestgrößen sind auch kreisangehörige Gemeinden als untere Bauaufsichtsbehörde zuständig.

<sup>20</sup> Zitat aus einem Interview, das im Rahmen der Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?" durchgeführt wurde.

## 2.2 Baugenehmigung als öffentliche oder als private Aufgabe?

Die Landesgesetzgeber bemühen sich mit der Novellierung ihrer Bauordnungen in unterschiedlichen Formen eine Vereinfachung und Beschleunigung oder sogar eine weitgehende Abschaffung der öffentlichen Baugenehmigungsverfahren im Wohnungsbau zu erreichen. In allen 16 Bundesländern sind zur Zeit neue Bauordnungen mit veränderten Vorschriften über die Genehmigungsverfahren in Vorbereitung oder seit kurzem bereits verabschiedet. In der Regel werden Wohngebäude mittlerer Höhe und Hochhäuser von den Verfahrenserleichterungen ausgenommen. Eine Gemeinsamkeit besteht in dem Versuch, die Überprüfung der meisten bauordnungsrechtlichen Vorgaben auf die Entwurfsverfasser (Architekten und Ingenieure) oder die Sachverständigen zu übertragen. Die entsprechenden Nachweise sind vor Baubeginn einzureichen. Eine behördliche Prüfung der Einhaltung des überwiegenden Teils der Landesbauordnungen entfällt demnach.

In den Novellierungen der Landesbauordnungen lassen sich derzeit drei Ansätze zur Überarbeitung der Verfahrensregeln unterscheiden:

- Eine Genehmigungsfreiheit nach vorausgegangener Einschaltung der Kommune in Baugebieten mit rechtskräftigem Bebauungsplan wird für Wohngebäude z. B. in Nordrhein-Westfalen bis zur Hochhausgrenze angestrebt bzw. ist in Bayern für solche mit geringer Höhe bereits verwirklicht. Ein privatrechtlich tätiger "staatlich anerkannter Sachverständiger" bescheinigt die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften, mit der Konsequenz, daß staatliche Kontrollen entfallen.
- Das Kenntnisgabe- oder Anzeigeverfahren (z. B. Baden-Württemberg, Hamburg), wobei die Genehmigungsbehörde stichprobenhaft prüfen kann.
- Das vereinfachte Verfahren (§ 61a MBO) verzichtet auf die Prüfung weiter Teile des Bauordnungsrechtes, auf die Prüfung der Nachweise über die Standsicherheit, den Schall- und den Wärmeschutz sowie – bei Vorhaben in einem rechtskräftigen Bebauungsplan – auf die Prüfung der Einhaltung der zulässigen Grund- und Geschoßflächenzahl sowie der Baumasse.

Im vereinfachten Verfahren der Musterbauordnung (§ 61a Abs. 2 Nr. 1) bleiben die Regelungen über die Abstandsflächen (§ 6, 7) und die Einhaltung der Vorschriften über die Anlage von Kinderspielplätzen (§ 9 Abs. 2) sowie über die Anlage von Stellplätzen und Garagen (§ 48) Bestandteil einer behördlichen Prüfung. Die Entscheidung über Ausnahmen und Befreiungen nach Planungsrecht und Bauordnungsrecht verbleibt ebenfalls bei der Bauaufsichtsbehörde. Die Einhaltung der örtlichen Bauvorschriften und weitergehender Festsetzungen im B-Plan (Baulinien, Baugrenzen, gestalterische

Festsetzungen etc.) wird nach MBO ebenfalls nicht von der Genehmigungsfreiheit der Wohngebäude berührt.<sup>21</sup>

Anders als die MBO vorsieht, kann die Einhaltung der planungsrechtlichen Vorgaben eines Bebauungsplanes ebenso weitgehend von Privaten bescheinigt werden. Auch die Bestätigung der Übereinstimmung mit örtlichen Bauvorschriften, den Forderungen der Stellplatzsatzungen u. a. ist übertragbar. Die Einhaltung der bautechnischen Regeln kann ebenso weitgehend von den Entwurfsverfassern oder gesonderten Sachverständigen bescheinigt werden. Dies gilt für die bautechnischen Inhalte der Landesbauordnungen, für die bauaufsichtlich eingeführten technischen Regeln und die sonstigen "Regeln der Technik". Sachverständige können darüber hinaus die Gleichwertigkeit einer bautechnischen Lösung mit dem geltenden Recht bescheinigen.

### **2.3 Zu den Nachteilen einer Übertragung von bislang staatlichen Kontrollen auf private Dritte**

Vorbehalte gegenüber einer privaten Lösung ergeben sich aus verschiedenen Gründen:

- Eine von der öffentlichen Hand erteilte Genehmigung bietet insofern mehr Rechtssicherheit, als einerseits eine Baugenehmigung nur unter Beachtung bestimmter verfahrensrechtlich geregelter Voraussetzungen zurückgenommen oder widerrufen werden kann, andererseits durch Bauordnungsverfügung die Beachtung verletzter Bauvorschriften gefordert werden kann, allerdings nur unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Bei einer privatwirtschaftlichen Lösung werden Entwurfsverfasser und Sachverständige sich durch den Abschluß von Versicherungen gegen eventuelle Schadensersatzansprüche schützen. Bei einem gut funktionierenden Wettbewerb von öffentlicher Hand und Privaten ist allerdings keinem Verfahren a priori der Vorzug zu geben. Es bleibt abzuwarten, ob die versicherungswirtschaftlich umgelegten Risiken einer geringeren Rechtssicherheit bei einer Übertragung auf Private vom Vorteil einer direkteren Zu-rechnung zum Bauprojekt ausgeglichen werden können.<sup>22</sup>
- Die Zersplitterung der Genehmigungsinhalte auf verschiedene Beteiligte erschwert ein Abwagen zwischen unterschiedlichen Forderungen. Unter Kostengesichtspunkten gewinnen Abwägungsentscheidungen auch durch die wachsende Bedeutung des Baunebenenrechtes (Naturschutz etc.) an Gewicht. Der Vorteil einer bauaufsichtlichen Genehmigung liegt darin, daß übertriebene Forderungen einzelner Fachverwaltungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens überprüft wer-

**21** Je mehr die Überwachung des klassischen Bauordnungsrechtes aus dem Genehmigungsverfahren herausgenommen wird, um so sinnvoller erscheint es, den Gemeinden die Funktion der unteren Bauaufsichtsbehörde zu übertragen. Das Schwergewicht der verbleibenden Prüfaufgaben bezieht sich auf Anforderungen der Gemeinden (BauGB, örtliche Bauvorschriften).

**22** Die Einschätzung, daß bei einer Privatisierung mit einer Verteuerung zu rechnen ist, wird auch vom zuständigen Ministerium des Landes Brandenburg geteilt, das selbst eine Privatisierung anstrebt (siehe FAZ v. 10. 2. 94, S. 12).

den können. Ein streng an Recht und Gesetz orientiertes Verfahren sondert übertriebene Forderungen wegen fehlender Rechtsgrundlage zwar aus und hat dadurch mittelbar Kostenvorteile. In der Regel fehlt jedoch das Kostenbewußtsein in der Genehmigungsbehörde zu einer entsprechenden Rechtsanwendung.

Im Prinzip könnte erwogen werden, ein Nebeneinander beider Verfahren zuzulassen und dem Bauherren die Wahl des Verfahrens zu überlassen. Unabhängig davon ist eine Beschleunigung der behördlichen Baugenehmigung notwendig (siehe Kap. IV.3).

#### **2.4 Vorteile und Grenzen des Verzichts auf staatliche Genehmigungsverfahren und der Übertragung der Kontrollen auf Entwurfsverfasser und staatlich anerkannte Sachverständige**

Die Notwendigkeit einer behördlichen Auseinandersetzung mit den Bauvorlagen bleibt jedoch bestehen, wenn

- eine Entscheidung über die Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen im Bauplanungsrecht zu treffen ist,
- das planungsrechtliche Einverständnis der Gemeinde bei Vorhaben außerhalb von rechtskräftigen Bebauungsplänen einzuholen ist,
- das Einverständnis anderer Planungsträger (Baunebenrecht) einzuholen ist (z. B. Anbaubeschränkungen an Bundesfernstraßen nach Bundesfernstraßengesetz).

Die Übertragung von Aufgaben auf staatlich anerkannte Sachverständige hat gegenüber der behördlichen Genehmigung einen Vorteil aufgrund der höheren Flexibilität. Das stark unterschiedliche Arbeitsaufkommen einer saisonal schwankenden Bautätigkeit kann besser abgedeckt werden. Die meist langen Genehmigungsverfahren dürften zum Teil auf eine zeitweise Überlastung der Kapazitäten in der Verwaltung zurückzuführen sein. Das öffentliche Dienstrecht mindert dabei die Flexibilität der Bauaufsichtsbehörden. Flexible Arbeitszeitregeln und Leistungsanreize für die Mitarbeiter sind kaum möglich. Sanktionen sind kaum durchsetzbar. Schon eine schriftliche Mahnung durch Vorgesetzte führt häufig zur Einschaltung der Personalräte.

Eine Verlagerung der Verantwortung auf die Entwurfsverfasser kann sich als besonders vorteilhaft erweisen, weil die Koordination der Genehmigungstatbestände (Brandschutz, Schallschutz, Standsicherheit etc.) damit direkt an die Entwurfsplanung angekoppelt wird. Der Entwurfsverfasser sollte als verantwortlicher Koordinator ein Interesse daran haben, die verschiedenen Nachweise möglichst früh

in seine Planung zu integrieren.<sup>23</sup> Im Normalfall wird der als Entwurfsverfasser tätige Architekt nicht selber die Nachweise erbringen. Er garantiert jedoch gegenüber der Bauaufsicht für deren Richtigkeit. Für die Bauaufsicht besteht damit die begründete Vermutung, daß das öffentliche Baurecht eingehalten wird. Eine behördliche Überprüfung im Sinne des "Vier-Augen-Prinzips" findet nicht mehr statt.

Es bleibt zunächst noch offen, welche Anforderungen an ein "staatlich anerkanntes Sachverständigenwesen" vom Gesetzgeber gestellt werden. Die ARGEBAU hat die Notwendigkeit einer einheitlichen "Mustersachverständigenordnung" erkannt, die als Grundlage der entsprechenden Landesgesetze für die sich abzeichnende Privatisierung bislang staatlicher Kontrollen herangezogen werden kann. Ein einheitliches Genehmigungsverfahren und eine einheitliche Sachverständigenverordnung sollte als Ziel erhalten bleiben. Der Umweg über eine gegenseitige Anerkennung unterschiedlich definierter Sachverständiger ist nicht befriedigend.

Die bisherigen Lösungen zeigen, daß ein behördliches Genehmigungsverfahren – auch wenn es auf Kerninhalte reduziert wird – nicht zu umgehen ist. Es wird ein Nebeneinander von öffentlichen und privaten Prüfungen entstehen. Um wieviel die ausgelagerten Genehmigungstatbestände von Entwurfsverfassern und Sachverständigen schneller zu bearbeiten sind, hängt nicht zuletzt vom Erfolg noch ausstehender Bemühungen zur organisatorischen Verbesserung der behördlichen Genehmigungsverfahren ab.

### 3 Ansätze zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren

#### 3.1 Ursachen der und Erfahrungen mit den langen Verfahren

Die Schwierigkeiten mit den langen Verfahren beziehen sich nur zum Teil auf das Bauordnungsrecht selbst. Die Kritik am materiellen Bauordnungsrecht kann sich auf das Niveau der Forderungen, auf die begrenzte Wirksamkeit der Regelungen, auf eine geringe Offenheit gegenüber neuen Bauweisen und nur wenige überflüssige Regelungen konzentrieren. Davon geht nur ein geringer Einfluß auf die Dauer der Verfahren aus. Die verfahrensrechtliche Seite des Bauordnungsrechtes und die organisatorische Abwicklung durch die unteren Bauaufsichtsbehörden gewinnen dennoch an Bedeutung, weil aus drei anderen Bereichen Einfluß auf die Genehmigungsverfahren ausgeübt wird:<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Aus dieser Sicht beurteilte die Bundesarchitektenkammer die Bemühungen zur Übertragung der Genehmigungsverfahren auf staatlich anerkannte Sachverständige positiv. Die derzeit mit dem Bauantrag vorgelegten Nachweise seien zu einem hohen Anteil "erschwindelt", weil ein nacheinander Abarbeiten gegenüber dem Bauherren oft nicht zu vertreten ist.

<sup>24</sup> Die aufgeführten Zitate sind der Expertise "Ermittlung von Beispielen für die optimale Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren" entnommen. Die ab Kap. 3.2 nur kurz wiedergegebenen Vorschläge zur organisatorischen Verbesserung der Genehmigungsverfahren sind in der genannten Expertise detailliert beschrieben und beurteilt worden.

1. Einen entscheidenden Anteil an der Komplexität der Genehmigungsverfahren hat die zunehmende Bedeutung des Baunebenrechtes. Exemplarisch sind das Wasserrecht, das Straßenrecht, der Denkmalschutz und vor allem das Naturschutzrecht zu nennen (siehe Kap. V.1):

- "Es gab immer wieder Streitigkeiten hinsichtlich der Ausgleichsmaßnahmen laut hessischem Naturschutzgesetz, die das Umweltamt bei Bauvorhaben verlangt hat. Die Umweltschützer konnten überall mitreden und abkassieren."
- "In einer Stadt, in der es viele archäologische Funde gibt, muß der Bauherr bei den Verträgen, die er mit der Denkmalschutzbehörde schließt, peinlich genau auf die Formulierungen hinsichtlich der Fristen achten, da es sonst vorkommen kann, daß sich die Grabungsarbeiten über zwei Jahre hinziehen."
- "Man findet in der Verwaltung wenig Partner, die bereit sind, das Bauvorhaben zu koordinieren. Man rennt sich von Amt zu Amt die Hacken ab, zumal die Verwaltungen räumlich noch so getrennt voneinander liegen. Da ist man schon mal einen ganzen Tag unterwegs."

2. Bedeutsamer werden auch die Einsprüche von Nachbarn gegen die Erteilung von Baugenehmigungen. Die entsprechenden Klagen beziehen sich sowohl auf das Bauplanungsrecht als auch auf das Bauordnungsrecht (siehe Kap. V.3):

- "Bei einem Gewerbeobjekt, das auf der Amtsleiterebene befürwortet worden war, mußte der Bauherr selber die Nachbarzustimmung einholen, was sich als sehr aufwendig erwies, da die Nachbarn ihrerseits die Zustimmung für etwaige Bauvorhaben in der Zukunft aushandelten. Das Einverständnis der Nachbarn mußte schließlich durch privatrechtliche Verträge gewährleistet werden."

3. Die Genehmigungsphase wird besonders bei größeren Vorhaben immer mehr zum Feld politischer Auseinandersetzung und Profilierung. Schon die Orientierung an den Terminen der Ratsitzungen und Bauausschüsse ist mit erheblichen Verzögerungen verbunden:

- "Es ist immer schlecht, vor den Sommerferien einen Bauantrag zu stellen, weil der Bauausschuß in den Sommerferien nicht tagt."
- "Da man den Ratsherren nicht zumuten kann, bis in den Abend hinein zu tagen, wird die Sitzung des Bauausschusses um 20.00 abgebrochen. Wer das Pech hat, hinten auf der Tagesordnung zu stehen, muß dann eben bis zur nächsten Sitzung – fühestens einen Monat später – warten."
- "In einem Fall forderte der Bauausschuß Nachbesserungen zu einem Bauantrag. Nachdem der Bauherr die Nachbesserungen erfüllt hatte und den Antrag neu eingereicht hatte, behandelte ihn der Ausschuß auf seiner nächsten Sitzung und wies ihn wieder zurück, weil er einen anderen Punkt bemängelte, der aber gegenüber der ursprünglichen Fassung unverändert geblieben war."

Zwar kann an dieser Stelle keine fundierte Ursachenanalyse dieser Entwicklungen stehen, doch genügen einige kurorische Hinweise, um auf ein grundsätzliches Dilemma des Verwaltungshandelns, das sich auch im Genehmigungsverfahren auswirkt, hinzuweisen. Bereits seit Beginn der siebziger Jahre herrscht sowohl in der öffentlichen als auch in der fachlichen Diskussion eine erhebliche Unsicherheit über die Notwendigkeit großer Wohnungsbauleistungen. Fälschlicherweise wurde angenommen, das Wachstum der Städte sei beendet und werde einem langfristigen Schrumpfen weichen. Diese Annahme bot Spielraum für eine wachsende und gleichzeitig notwendige Sensibilität gegen-

über neuen Themen (Naturschutz, Denkmalschutz, Stadterneuerung etc.). Neue Gesetze wurden erlassen und neue Ämter wurden gegründet, was zu einer Erhöhung der Komplexität der Verwaltungsabläufe beitrug. Das fast schon sprichwörtliche "Paragraphen-um-die-Ohren-hauen" zwischen Fachverwaltungen sowie zwischen Behörden und empörten Bürgern ist das Sinnbild einer von der Politik auf die Verwaltung verlagerten Entscheidungsfindung.

In dieser Situation nimmt die Zahl der notwendigen Ausnahmen und Befreiungen zu, und der Antragsteller gerät in eine Bittstellerrolle. Die Spielräume für einzelne Sachbearbeiter, ihre eigenen (politischen) Wertungen einzubringen und persönliche Sympathien auszuleben, werden entsprechend größer:

- "In einer Stadt wurde einem Bauherren nach mehreren Wochen der komplette Bauantrag zurückgegeben, weil die Pläne nicht nach DIN gefaltet waren."
- "Als oberstes Ziel, um ein Bauvorhaben genehmigt zu bekommen, gelten persönliche Kontakte. Die sind sehr vorteilhaft."
- "In der Stadtverwaltung wird nicht jeder Bürger gleich behandelt. Die Chefs größerer Firmen werden bevorzugt behandelt als so eine kleine Firma wie unsere. (...) Es gibt auch noch andere Dinge. Uns wurde auch schon dazu geraten."

Schon diese kurzen Thesen erlauben, einige Leitlinien für einen verbesserten Ablauf der Genehmigungsverfahren aufzustellen. Die Umsetzbarkeit der folgenden Empfehlungen wird in der Expertise "Ermittlung von Beispielen für die optimale Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren" dokumentiert. Dort wurden exemplarisch vier untere Bauaufsichtsbehörden mit besonders innovativen Ansätzen genauer untersucht.

### 3.2 Die Baugenehmigung als einfaches Geschäft der laufenden Verwaltung

Die Baugenehmigung sollte wieder zu dem werden, was sie eigentlich ist: eine Überprüfung der Übereinstimmung eines Vorhabens mit dem öffentlichen Baurecht. Als solches ist sie ein Verwaltungsakt. Bei der überwiegenden Zahl der Baugenehmigungen reicht eine nachrichtliche Weitergabe der erteilten Genehmigung an den Rat und den Bauausschuß durch die Verwaltung aus. Eine Einschaltung der politischen Gremien erscheint hingegen nur bei Genehmigungen notwendig, bei denen im Verfahren städtebaulich relevante Planungsentscheidungen getroffen werden müssen. Solche "Quasi-Planungen" können aus verschiedenen Gründen notwendig werden:

- Über Vorhaben an städtebaulich sensiblen Punkten (z. B. ein Geschäftshaus am Marktplatz einer Stadt) kann eine politische Auseinandersetzung angebracht sein, weil Ausnahmen oder Befreiungen beantragt sind, die die planerische Konzeption berühren.
- Bei Entscheidungen nach § 34 BauGB ("innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile") ist u. a. zu prüfen, ob sich ein Vorhaben "in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt". Zulässige,

aber städtebaulich nicht erwünschte Vorhaben können in diesem Zusammenhang eine politische Entscheidung zur Aufstellung eines Bebauungsplanes notwendig machen.

- Oftmals sind vergleichsweise alte Bebauungspläne rechtskräftig, die mit den aktuellen städtebaulichen Vorstellungen nicht mehr übereinstimmen. Eine Änderung des B-Planes wird in der Regel vermieden, weil Entschädigungen an die Grundstückseigentümer fällig werden können.

In kreisangehörigen Gemeinden ohne eigene Bauaufsichtsbehörde kann das Verfahren zusätzlich beschleunigt werden, indem die Bauantragsunterlagen schon weitergereicht werden, wenn über das Einvernehmen der Gemeinde noch nicht entschieden ist. In einigen Ländern ist diese Praxis durch eine entsprechende Verwaltungsvorschrift umgesetzt (z. B. Nr. 63.11 VV BauO NW). Die Bauaufsichtsbehörde kann den Bauantrag dann schon weiterbearbeiten. Die Bauaufsicht kann sich allerdings nicht über das fehlende Einvernehmen der Gemeinden hinwegsetzen und eine Genehmigung erteilen. Dies ist selbst dann nicht möglich, wenn das versagte Einvernehmen einer Rechtsgrundlage entbehrt. In der Fassung der MBO vom Dezember 1993 wurde mit dem § 69a ein Vorschlag aus Bayern übernommen, mit dem das Land im verfahrensrechtlichen Teil der Bauordnung in die entsprechenden Regelungen der Gemeindeordnung eingreift. Die vorgeschlagene Regelung greift sowohl bei einem unrechtmäßig versagten Einvernehmen bei kreisangehörigen Gemeinden ohne Bauaufsichtsbehörde als auch im Widerspruchsverfahren.

### **3.3 Straffe Einbindung und Auswahl der zu beteiligenden Fachbehörden**

Die wachsende Bedeutung des Baunebenrechts macht eine Straffung der Beteiligung anderer Behörden notwendig. Die Bauaufsicht hat verschiedene Möglichkeiten, eine Beschleunigung zu erreichen:

- Schon bei der Festlegung der zu beteiligenden Fachbehörden kann die Zahl der Beteiligungen reduziert werden. Voraussetzung dafür ist eine verfahrenslenkende Vorprüfung. Ein verantwortlicher und entsprechend qualifizierter Sachbearbeiter mit einer ausreichenden Entscheidungsbefugnis kann z. B. direkt beim Antragseingang beurteilen, welche Behörden und Dienststellen zu beteiligen sind. In manchen Verwaltungen verkürzen regelmäßige Konferenzen der unterschiedlichen Dienststellen das Verfahren, da insoweit Einzelbeteiligungen unterbleiben.
- In einigen Bauaufsichtsbehörden wandert eine einzelne Bauakte im sog. Ringverfahren von Fachbehörde zu Fachbehörde. Das von vielen Behörden praktizierte und von der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung schon seit Jahren empfohlene Sternverfahren birgt demgegenüber erhebliche Beschleunigungspotentiale, sofern der Bauherr die erforderlichen Mehrausfertigungen der Antragsunterlagen beibringt. Die Antragsunterlagen können nämlich schon vom Antragsteller in mehrfacher Ausfertigung eingereicht werden, um eine gleichzeitige

Beteiligung verschiedener Fachbehörden zu ermöglichen. Hier besteht aber noch Aufklärungsbedarf bei Bauherren und Entwurfsverfassern. Die Bauaufsicht erhält auf diesem Wege die Möglichkeit zu einer zentralen Aktenumlauf- und Terminkontrolle.

- In Zusammenhang mit der Terminkontrolle können den beteiligten Fachbehörden Fristen für die Stellungnahmen gesetzt werden. Bei nach Landesrecht rechtlich selbständigen Zustimmungen sieht § 66 MBO Abs. 1 für die zu beteiligenden Behörden und Dienststellen eine zweimonatige Frist vor. Andere Behörden oder Dienststellen sollen bereits nach einem Monat ihre Stellungnahme abgegeben haben. Werden diese Fristen nicht eingehalten, gilt im ersten Fall die Zustimmung als erteilt, im anderen Fall ist die Bauaufsicht berechtigt, von einem Einverständnis auszugehen; später eingehende Stellungnahmen müssen nicht berücksichtigt werden. Die in der genannten Expertise untersuchten Bauaufsichtsbehörden setzen im Einzelfall kürzere Fristen als in den jeweiligen Landesbauordnungen vorgesehen. Dies führt in den untersuchten Kommunen jedoch nicht zu Beschwerden von Seiten der Fachbehörden. In der Regel ist mit der Fristsetzung eine Erhöhung der Transparenz des Verfahrens verbunden, die für alle Beteiligten entlastend wirkt.

Verfahrensbeschleunigende Maßnahmen haben den positiven Nebeneffekt, daß die Bearbeitung weitaus weniger von Nachfragen und Beschwerden der Antragsteller gestört wird. Eine Termin- und Aktenumlaufkontrolle ermöglicht zudem genaue Auskunft über den Verfahrensstand, so daß sich die erhöhte Transparenz auch im Umgang mit dem Antragsteller vorteilhaft auswirkt.

### **3.4 Ämterkonferenzen**

Konferenzen etablieren sich zur Zeit in Zusammenhang mit Baugenehmigungen in verschiedener Form und mit unterschiedlichen Funktionen. Größere Bauträger entwickeln ein Eigeninteresse, bereits vor der Abgabe des Bauantrages die planerische Konzeption eines Vorhabens mit den zuständigen Behörden und Dienststellen zu diskutieren. Daraus entsteht der Vorteil, daß mögliche Bedenken noch im Entwurfsstadium berücksichtigt werden können und daß die Sachbearbeiter mit den Hintergründen der Planung vertraut gemacht werden. Die Erteilung von Ausnahmen und Befreiungen sind in Kenntnis des Gesamtvorhabens und der zugrundeliegenden Konzeption leichter möglich. Entscheidungen werden dann im eigentlichen Genehmigungsverfahren zügiger getroffen und gleichzeitig für den Antragsteller kalkulierbarer. Eine solche Vorklärung wird in manchen Kommunen (z. B. Offenbach) auch von behördlicher Seite initiiert. Für größere Projekte können eigene Regiestellen mit festen Ansprechpartnern eingerichtet werden.

Diese Praxis der Ämterkonferenzen kann ebenfalls von den Bauaufsichtsbehörden im Rahmen der Beteiligung anderer Behörden genutzt werden. Dabei können unterschiedliche Ansätze verfolgt werden:

- Ämterkonferenzen können eine verfahrenslenkende Funktion haben. Bei einfachen Vorhaben (z. B. Einfamilienhaus) können sie die Beteiligung ersetzen. Jede nach Landesrecht zu beteiligende Behörde muß dann einen Vertreter in die Konferenz entsenden. Bei schwierigen Vorhaben können die zu beteiligenden Behörden und Dienststellen in den Konferenzen benannt werden.
- Solche Ämterkonferenzen können – eventuell unter Beteiligung der Amtsleiter und/oder Dezentralen – auch als "Clearingstelle" für besonders strittige Vorhaben fungieren.

Der Einsatz von Konferenzen zum Ersatz der Beteiligung im formalen Genehmigungsverfahren setzt voraus, daß die Sitzungen rechtzeitig angekündigt werden und die entsprechenden Behörden und Dienststellen vorab informiert werden, welche Vorhaben auf der Tagesordnung stehen. Zur Vorbereitung kann mit der Einladung und Tagesordnung eine Kopie der Antragsunterlagen versandt werden.

### **3.5 Unzureichende Anreize zur Beschleunigung der Verfahren**

Die Unterschiedlichkeit der Bauvorhaben, die unterschiedliche Größe der unteren Bauaufsichtsbehörden und das Auseinanderfallen von Gemeinde und Bauaufsichtsbehörde in der Kreisinstanz bei kleinen Gemeinden bedingen, daß es nicht eine optimal organisierte Bauaufsicht geben kann. Das ist auch eine zentrale Aussage der Expertise "Ermittlung von Beispielen für die optimale Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren". Die Aufbau- und Ablauforganisation kann deswegen nicht abschließend im verfahrensrechtlichen Teil der Landesbauordnungen geregelt werden. Es kommt deshalb darauf an, Anreize zur Verfahrensbeschleunigung zu geben und der Bauaufsichtsbehörde vor Ort eine weitgehende Organisationsfreiheit zu belassen.

Von welch geringer Bedeutung die Bemühungen zu einer zügigen und effizienten Abwicklung der Baugenehmigungsverfahren bislang waren, zeigt jedoch folgender Sachverhalt: Im Rahmen der genannten Expertise wurden 20 untere Bauaufsichtsbehörden gebeten, Auskunft über die Dauer der Genehmigungsverfahren zu geben. Lediglich vier Bauaufsichtsämter konnten auf Statistiken zurückgreifen. Selbst diese vier konnten keine Differenzierungen nach verschiedenen Arten der Bauanträge vornehmen. Aussagen waren nur über die Zeitdauer einzelner und den Durchschnittswert aller Genehmigungen möglich. Zwischen 71 und 90 Prozent schwankt dabei der Anteil der Anträge, die innerhalb von drei Monaten bearbeitet werden. Aussagekräftige Auswertungen erfolgen selbst bei diesen vier Bauaufsichtsämtern nicht.

In der Wahrnehmung der meisten Bauaufsichtsbehörden und ihrer Mitarbeiter spielt die Dauer der Genehmigungsverfahren trotz der mittlerweile in Gang gekommenen öffentlichen Diskussion offensichtlich nur eine untergeordnete Rolle. Einen deutlicheren Hinweis auf fehlende Anreize zu einer zügigen Abwicklung kann man sich kaum vorstellen.

### 3.6 Techniken zur Beschleunigung der Verfahren

In dieser Situation müssen die im Rahmen der Expertise ermittelten Beispiele effizienter Genehmigungsverfahren Einzelfälle bleiben. Solche Innovationen bleiben im "System der organisierten Unverantwortlichkeit" (Gerhard Banner) vom Engagement einzelner Amtsleiter abhängig, weil es keine mit dem Wettbewerb in der Privatwirtschaft vergleichbaren Mechanismen gibt, die zur Entwicklung und Nachahmung von Innovationen zwingen. Damit sich die "best practice" der Genehmigungsverfahren durchsetzen kann, können allerdings verschiedene Anreize eingesetzt werden, die den Wettbewerbsmechanismus imitieren:

- Eine Staffelung der Gebühren nach der Schnelligkeit der Bearbeitung ist zwar im Moment rechtlich nicht möglich. Eine Änderung dieser Rechtslage ist jedoch nicht in allzu weiter Ferne, wenn die derzeitigen Überlegungen zur "Modernisierung des Staates" umgesetzt werden.
- Finanzielle Leistungsanreize für die Mitarbeiter sind im öffentlichen Dienst bislang auch nicht möglich. Das Land Hessen hat jedoch für einen Modellversuch in Offenbach eine Ausnahmegenehmigung erteilt.
- Eine beschleunigende Wirkung kann auch durch automatisch wirkende Sanktionen erreicht werden, die beim Überschreiten einer festgelegten Frist greifen. So ist es z. B. vorstellbar, daß die Bauaufsicht gegenüber dem Antragsteller zur Übernahme eines Teils der Folgekosten unnötiger langer Genehmigungsverfahren verpflichtet wird. Gerechtfertigt wäre die Übernahme der Verzinsung des gesamten Investitionsvolumens für den Zeitraum zwischen Ablauf der Frist und der Erteilung der Genehmigung.
- Vergleichbar mit dieser Art der Sanktion ist die Genehmigungsfiktion. In den Niederlanden und mit den neuen Bauordnungen in Hessen, Brandenburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt gilt im vereinfachten Genehmigungsverfahren (§ 67 Abs. 5 HBO) nach Ablauf einer bestimmten, allerdings unterschiedlichen Frist die Baugenehmigung als erteilt (z. B. in Hessen nach drei Monaten). Gegen diese Genehmigungsfiktion wird eingewandt, daß der Bau auch bei folgenschweren Verstößen gegen das öffentliche Baurecht begonnen werden kann. Die Haftungsfrage bliebe dabei ungeklärt.

Alle Techniken, die auf Fristen basieren, setzen eine Vollständigkeitsprüfung der Bauvorlagen beim Antragseingang voraus. Dem Antragsteller muß die Vollständigkeit bescheinigt werden, damit sich die Genehmigungsbehörde nicht auf formale Gründe zur Erklärung einer eventuellen Verzögerung zurückziehen kann. In den Niederlanden sind nach spätestens einem Monat fehlende Unterlagen anzufordern; die neue Bauordnung in Brandenburg verlangt eine Überprüfung binnen zwei Wochen. Wird diese Frist versäumt, gilt der Antrag automatisch als vollständig und die Bearbeitungsfrist läuft an.

Diese Verfahren machen auch eine straffe Einbindung der sonstigen an den Genehmigungsverfahren beteiligten Behörden notwendig. Die gleichen Mittel, die dem Antragsteller gegenüber der unteren Bauaufsichtsbehörde zur Verfügung gestellt werden können, muß die Bauaufsicht gegenüber den anderen Behörden anwenden können. Eine nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahme der Denkmalschutzbehörde kann dann beispielsweise als Einverständnis gewertet werden. Eine funktionierende Terminkontrolle des Genehmigungsverfahrens ermöglicht häufig erst die Geltendmachung von Ersatzansprüchen des Antragstellers gegen die beteiligten Behörden.

## **V Der Einfluß angrenzender Rechtsbereiche auf den Wohnungsbau**

### **1 Zur wachsenden Bedeutung angrenzender Rechtsbereiche und Beteiligungserfordernisse**

Neue gesellschaftliche Anliegen wurden in den vorangegangenen Jahrzehnten durch neue Gesetze, Ämter und Behörden in den Verwaltungsapparat integriert. Immer neue Bearbeitungsschleifen wurden auf diesem Wege auch in den Vollzug des Bauplanungs- und Bauordnungsrechtes eingebaut. Dabei hat sich die Komplexität der Entscheidungen in der Gemengelage der Rechtsmaterien erhöht. Dies führt zu Koordinationsproblemen bei der Integration der Belange was gleichbedeutend mit einer Aufwertung der Einzelbelange ist. Daraus ergibt sich eine Verlängerung der Verfahren, und außerdem tritt an die Stelle einer abwägenden Integration der Einzelbelange ein additives Aneinanderfügen, das enorme Auswirkungen auf die Kosten eines Bauvorhabens haben kann (siehe hierzu das Beispiel eines innerstädtischen Vorhabens des sozialen Wohnungsbaus in Frankfurt/Main am Ende von Kap. VIII.<sup>125)</sup>.

Eine Anzahl von 30 und mehr beteiligten "Trägern öffentlicher Belange" (§ 4 BauGB) ist in B-Plan-Verfahren keine Seltenheit. Auch im Baugenehmigungsverfahren haben die Beteiligungserfordernisse zugenommen. Eine Auflistung der wichtigsten nach der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen zu beteiligenden Behörden verdeutlicht dies:<sup>26</sup>

- Es muß geprüft werden, ob sich ein Vorhaben in die planungsrechtlichen Vorgaben einfügt. Hierzu ist das gemeindliche Einvernehmen einzuholen (wenn der Kreis Bauaufsichtsbehörde ist) und ggf. die höhere Verwaltungsbehörde zu beteiligen. Dabei wird Bezug genommen auf das Baugesetzbuch, das BauGB-MaßnahmenG und Verordnungen zur Durchführung des Baugesetzbuches.

---

<sup>25</sup> Daß das dokumentierte Beispiel aus Frankfurt stammt, ist kein Hinweis auf ein besonders unkoordiniertes Verhalten der dortigen Verwaltungen. Das Frankfurter System des Kostencontrolling führt lediglich dazu, daß solche Fälle aufgedeckt und verhindert werden können.

<sup>26</sup> Diese Auflistung wurde übernommen aus: Detlef Heintz: Vorschriftenbestand der Bauaufsicht. Anlage 3: Rechtsvorschriften mit Beteiligungserfordernissen anderer Behörden im Baugenehmigungsverfahren. Manuscript Leverkusen 1994.

- Im Bauordnungsrecht selbst sind außer den Bestimmungen der Landesbauordnungen und den dazu erlassenen Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften die örtlichen Bauvorschriften und Ablösesatzungen zu beachten.
- Von der unteren Wasserbehörde ist eine Stellungnahme, Erlaubnis, Genehmigung oder Ausnahme einzuholen. Diese bezieht sich dabei auf das Wasserhaushaltsgesetz, das Landeswassergesetz und die Verordnung über Anlagen zum Lagern, Abfüllen und Umschlagen wassergefährdender Stoffe.
- Das Landesstraßenbauamt bzw. der Kreis (bei Kreisstraßen) muß nach dem Bundesfernstraßengesetz und dem Straßen- und Wegegesetz NW seine Zustimmung geben, eine Ausnahme oder Genehmigung erteilen, wenn ein Bauvorhaben Einfluß auf die Verkehrssicherheit, den Verkehrsfluß oder die Gestaltung von Zu- und Abfahrten haben kann.
- Bauliche Vorhaben an Denkmälern oder in der Nähe von Denkmälern bedürfen einer Erlaubnis der Denkmalbehörde unter Beteiligung des Landschaftsverbandes nach dem Denkmalschutzgesetz.
- Die unteren und oberen Naturschutzbehörden beurteilen anhand des Bundesnaturschutzgesetzes, des Landschaftsgesetzes, der Landschaftspläne und der Natur- und Landschaftsschutzverordnungen, ob ihre Belange berührt sind und ggf. Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zur Kompensierung des Eingriffs notwendig sind.
- Die staatliche Gewerbeaufsicht<sup>27</sup> ist hinzuzuziehen, wenn Vorhaben ganz oder – bei Wohnbauten auch – teilweise gewerblich genutzt werden. Sie beurteilt nach der Gewerbeordnung und dem Gerätesicherheitsgesetz (und dazugehörigen Verordnungen), nach der Arbeitsstättenverordnung mit Richtlinien, nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz mit 18 Durchführungsverordnungen, dem Landesimmissionsschutzgesetz, der Smogverordnung, dem Sprengstoffgesetz und der 2. Sprengstoffverordnung.

Wenn die entsprechenden Belange berührt sind, sind weitere Behörden zu beteiligen: Das Regierungspräsidium muß eine Zustimmung nach dem Luftverkehrsgesetz abgeben, das Hauptzollamt urteilt nach dem Zollgesetz, die Wehrbereichsverwaltung bezieht sich auf das Schutzbereichsgesetz, die Forstbehörden administrieren das Bundeswaldgesetz und das Forstgesetz. Für spezielle Vorhaben außerhalb des Wohnungsbaus (z. B. Hotels, Gaststätten, großflächiger Einzelhandel, Altenheime, Schulen usw.) ist die Beachtung einer Vielzahl weiterer Spezialvorschriften und die Beteiligung anderer Stellen notwendig.

<sup>27</sup> In NRW sind in diesem Zusammenhang zwei Ämter zuständig: die Staatlichen Ämter für Immissionsschutz und die Staatlichen Ämter für Arbeitsschutz.

**Ein Beispiel unzureichender Koordination öffentlicher Forderungen im Wohnungsbau**

- 1) Für ein innerstädtisches Projekt des sozialen Wohnungsbaus wird eine möglichst weitgehende Grundstücksausnutzung gefordert, was im Geschoßwohnungsbau zu einer Geschoßflächenzahl von 1,2 – 1,4 führt.
- 2) Die kommunale Stellplatzsatzung sieht gleichzeitig mindestens einen Stellplatz pro Wohnung vor.
- 3) Von den Naturschutzbehörden kommt die Forderung, daß das Regenwasser auf den Grundstücksflächen versickert werden muß. Dabei sind die Versickerungsflächen proportional zu den Dachflächen zu dimensionieren.
- 4) Ein bestimmter Anteil der Grundstücksfläche ist für Kinderspielplätze freizuhalten. Diese gelten als versiegelte Flächen.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß die notwendige Zahl der Stellplätze nicht ebenerdig angeordnet werden kann. Der Bau einer Tiefgarage, zu deren Realisierung sich zwei Möglichkeiten anbieten, ist damit unumgänglich:

- a) Eine Anordnung der Garage unter dem Gebäude bringt erhebliche statische Probleme mit sich, weil die Dimensionierung von Haus und Tiefgarage nicht einheitlich sein kann. Das sechsstöckige Gebäude weist eine Breite von zwölf Metern auf, die Garage muß mit 17 Metern Breite kalkuliert werden.
- b) Die Anordnung der Tiefgarage unterhalb der Freifläche ist nur dann möglich, wenn die Oberkante des Baukörpers mindestens zwei Meter unter der Erdoberfläche angeordnet wird. Andernfalls ist eine Versickerung des Wassers nicht gewährleistet. Die Bodenschicht bedeutet eine zusätzliche Belastung für den Baukörper, so daß eine extrem dicke und teure "Panzerdecke" notwendig wird. Weil die Tiefgarage unter der Freifläche angeordnet wird, muß sie ebenfalls dazu geeignet sein, schweres Feuerwehrgerät zu tragen. Im Frankfurter Beispiel macht das eine Tragkraft von 23 Tonnen notwendig. Hinzu kommt, daß die tiefer angeordnete Garage eine längere Rampe benötigt.

Aus der Addition dieser unterschiedlichen Forderungen ergeben sich Kosten von DM 100.000 pro Tiefgaragenstellplatz und Wohnung.

**2 Der Einfluß des Naturschutz- und Umweltrechtes auf den Wohnungsbau****2.1 Zur Umsetzung der Naturschutzbelange im Wohnungsbau**

Im Bauwesen werden insbesondere die naturschutzrechtlichen Regelungen und deren Handhabung heftig kritisiert. Gleichzeitig ist jedoch in den meisten Köpfen die Notwendigkeit umweltpolitischer Ziele

verankert. Dies ist ein deutliches Zeichen für eine nicht befriedigende Implementation eines allgemein akzeptierten politischen Ziels:

- "Der Naturschutz arbeitet wie die Polizei. Das stört den Ablauf und schadet dem Image."<sup>28</sup>
- "50.000 DM für die Fällegenehmigung (Fällen und Entsorgen) für ein Vorhaben in Thüringen."
- "Die Regelungen für die Ausgleichsabgabe (in Hessen) sind mittlerweile nicht mehr nachzuvollziehen. In mehreren Fällen liegen wir mit den Behörden in Streit und haben Gutachter zur Klärung des Verfahrens eingeschaltet."
- "Da gab es viel dummes Zeugs. Wir haben das inzwischen relativ rationalisiert, sind raus aus der Kriegsphase. Jetzt ist das ja im B-Plan zu regeln, und es ist gut, daß das nicht mehr die Bauordnungsbehörde macht. Entweder man macht das parallel zum B-Plan, oder man muß draufzahlen."

Das letzte Zitat, das ebenso wie die beiden vorhergehenden aus der Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?" stammt, macht auf eine Veränderung der Rechtslage aufmerksam. Die in § 8 BNatschG formulierte Eingriffsregelung führte seit 1976 zu einer doppelten Prüfung des Naturschutzbelanges im Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die Anwendung der Eingriffsregelung löste in der Praxis erhebliche Verärgerung aus: "Die Akzeptanzprobleme verschärfen sich in dem Maße, wie deutlich wurde, daß die Anforderungen an den Ausgleich eines vergleichbaren Eingriffs je nach Bundesland oder sogar Regierungspräsidiumsbezirk sehr unterschiedlich sein konnten."<sup>29</sup> Außerdem wurden Umweltziele relativ starr und unabhängig von den Kosten im Einzelfall durchgesetzt. Dabei sind auch Umweltgüter in ihrer Wertigkeit nicht absolut zu setzen. Je nach Kosten könnten sie im Einzelfall stärker oder schwächer berücksichtigt werden. Insgesamt gilt auch bei der Sicherung von Umweltgütern das ökonomische Prinzip. Gegebene Ziele sollten zu den jeweils minimalen möglichen Kosten erreicht werden. Vor diesem Hintergrund ist darauf zu verweisen, daß im Bereich der Agrarproduktion – gestützt auf Subventionen – in erheblichem Umfang Güter mit umweltbelastenden Produktionsverfahren erzeugt werden, für die keine ausreichende Nachfrage besteht. Ein großer Teil dieser Güter muß anschließend subventioniert vermarktet werden, obwohl in anderen Ländern günstigere, weithin weniger umweltbelastende Produktionsverfahren zur Verfügung stehen. Bei einer rationalen Strategie würde die Umsetzung von Naturschutzz Zielen derart gestaltet, daß bei geringem Aufwand die erwünschten Ziele möglichst kostengünstig erreicht werden.

Probleme im bauaufsichtlichen Vollzug waren u. a. Anlaß, im Rahmen des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes 1993 durch die Einführung von §§ 8a bis 8c Bundesnaturschutzgesetz (BNatschG) Veränderungen im Verhältnis von Baurecht zu Naturschutzrecht festzuschreiben. Nach

<sup>28</sup> Diese Zitat stammt aus einem Gespräch, das von empirica im Rahmen einer anderen Studie in der Verwaltung Kassel geführt wurde (vgl. empirica GmbH: Verwaltungs-Workshop Kassel. Auswertung der Folgegespräche und Perspektiven. Bonn 1992).

<sup>29</sup> Frank Steinfort (Deutscher Städletag): Eingriffsregelung auf dem Prüfstand. In: BBauBl, H. 4/1994, S. 226.

der neuen Rechtslage findet eine Abwägung zwischen Naturschutz und Städtebau nun ausschließlich im Bauleitplanverfahren statt.

## 2.2 Zur Wirkungsweise der Eingriffsregelung nach § 8a BNatschG

Als Eingriff wird nach dem BNatschG (§ 8 Abs. 1) eine "Veränderung der Gestalt und Nutzung von Grundflächen" verstanden, von der eine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung der "Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes" und des "Landschaftsbildes" ausgehen kann. Ein Eingriff im Sinne des BNatschG wird nahezu von jedem auf Dauer gestellten Bauwerk ausgelöst. Aufgabe der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB i. V. mit § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatschG ist es deshalb, schon bei der Bereitstellung von Bauland den Naturschutzbefragt in die Abwägung einzubringen:

- Der Verursacher soll nach dem Vermeidungsgebot zunächst verpflichtet werden, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen (z. B. durch eine möglichst geringe Inanspruchnahme von Grund und Boden).
- Nicht vermeidbare Beeinträchtigungen sollen – soweit aufgrund der Abwägung geboten – nach dem Ausgleichsgebot vom Verursacher durch Kompensationsmaßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die im räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff stehen, ausgeglichen werden (z. B. Anlage von Wasser- oder Pflanzflächen).

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes (gem. BauGB), im Rahmen einer Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 7 BauGB-MaßnahmenG) und bei einer erweiterten Abrundungssatzung (§ 4 Abs. 2a BauGB-MaßnahmenG) sind derartige Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen daher planerisch vorzubereiten.<sup>30</sup> Ergebnis der Planung kann sein, daß der Verursacher diese entweder selbst auf seinem Grundstück durchführen muß oder zu Zahlungen an die Gemeinde verpflichtet wird, damit die öffentliche Hand eine "Sammelausgleichs- oder Ersatzmaßnahme" abrechnen kann. Das nachfolgende Baugenehmigungsverfahren dient damit nur noch dem Vollzug der Maßnahmen gegenüber dem Bauherren (als Vorhabenträger), soweit es sich um ein Vorhaben im Innenbereich handelt. Bei Vorhaben im Außenbereich bleibt die Prüfung der Eingriffsregelung nach § 8 BNatschG hingegen bestehen.

<sup>30</sup> Vorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) werden vom Bundesgesetzgeber nicht als Eingriffe im Sinne des BNatschG verstanden. In § 8b Abs. 2 BNatschG wird jedoch den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, davon abweichende Regelungen für Vorhaben im Innenbereich zu treffen, aufgrund derer Geldleistungen für Ersatzmaßnahmen erhoben werden können.

### **2.3 Schwierigkeiten bei der Anwendung der Eingriffsregelung**

Nach § 8 Abs. 2 BNatschG gilt ein Eingriff als ausgeglichen, "wenn nach seiner Beendigung keine erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigung des Naturhaushaltes zurückbleibt und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wiederhergestellt oder neu gestaltet ist". Es liegt auf der Hand, daß eine so formulierte Eingriffsregelung kaum zu administrieren ist. Es gibt bislang keine anerkannte wissenschaftliche Methode, eine Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu ermitteln. Dementsprechend ist die Bemessung einer Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme nicht fundiert möglich. Auch die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes ist nicht leichter faßbar. Maßnahmen zur Wiederherstellung des Landschaftsbildes können dennoch leichter festgesetzt werden, weil sie eher auf der Basis eines "common sense" im Einzelfall abgeleitet werden können.

Die Schwierigkeiten bei der Bemessung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen führen schon jetzt zu Verfahrensverzögerungen und damit zu Kostensteigerungen. Die Regierungspräsidien als Aufsichtsbehörden haben je nach politischer Gewichtung der Naturschutzbelange eine von den Gemeinden abweichende Vorstellung vom notwendigen Umfang einer Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme. Resultierende regionale Unterschiede zwischen den erlassenen Bestimmungen werden unter diesen Voraussetzungen weniger der unterschiedlichen Wertigkeit und Empfindlichkeit des Naturhaushaltes als der Empfindlichkeit der Gemüter Rechnung tragen. Dieses Ergebnis ist geeignet, zu neuer Verärgerung in der Praxis beizutragen, weil nicht nachvollziehbare Kriterien bei vergleichbaren Vorhaben ganz unterschiedliche Belastungen bei den Bauherren hervorrufen. Die Höhe des Ausgleichs wird zudem durch das Gebot der Abwägung relativiert.

Zwar können die Länder nach § 8 Abs. 8 BNatschG Listen aufstellen, die darüber Auskunft geben, welche Vorhaben als Eingriff zu werten sind (Negativliste) und welche im Regelfall nicht als ein Eingriff zu werten sind (Positivliste). Jedoch ist damit nichts über die Intensität eines Eingriffes und über die regional unterschiedliche Wertigkeit des Naturhaushaltes gesagt. Ein Wohnbauvorhaben an einem ökologisch oder stadtclimatisch wertvollen Standort ist anders zu bewerten als ein Vorhaben an einem unkritischen Standort.

Man braucht nicht die Fähigkeiten eines Orakels, um vorhersehen zu können, daß der Kompromiß zwischen den Anforderungen des verwaltungsmäßigen Vollzugs und der wissenschaftlich/fachlichen Haltbarkeit der Bewertung von Beeinträchtigung und Ausgleich kaum befriedigen kann. Entweder werden die von Bauvorhaben verursachten Eingriffe und die Ausgleichsmaßnahmen so weit kategorisiert, daß sie der tatsächlichen Eingriffsintensität nicht gerecht werden können,<sup>31</sup> oder jede planerische Entscheidung muß eine eigene Bewertung vornehmen, was zu Verfahrensverzögerungen und Streitigkeiten zwischen Behörden (Naturschutzbehörden, Planungsamt, Regierungspräsidien) sowie zwischen Behörden und Bauherren führen wird. Im Ergebnis bleibt festzuhalten, daß eine den

<sup>31</sup> Die Ausgleichsabgabe in NRW, die eine Abgabe pro versiegelten Quadratmeter Boden von DM 25 vorsah, ist ein Beispiel für eine unbefriedigende Lösung.

Naturschutzziele gerecht werdende Lösung im Rahmen der Eingriffsregelung nicht administrierbar ist und eine mit vertretbarem Aufwand verwaltungsmäßig durchführbare nicht den Naturschutzziele entspricht.

## **2.4 Kostensenkung und Ausgleichsbeitragsregelung**

Die Probleme des verwaltungsmäßigen Vollzugs werden in § 8a Abs. 5 BNatschG vom Bundesgesetzgeber angegangen. Demnach können die Gemeinden Satzungen für die Ausgestaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aufstellen. Darüber hinaus können sie Satzungen über die Kostenerstattung erlassen. Diese Kostenerstattung für gemeindlich durchgeführte Sammelausgleichs- oder Sammeleratzmaßnahmen ist an das Erschließungsbeitragsrecht des Baugesetzbuches angelehnt (§§ 127 und 130 BauGB).

Es ist zu erwarten, daß die Gemeinden im Sinne des Vollzuges von diesem Recht Gebrauch machen. Insbesondere bei der Planung relativ kleinteiliger Wohngebiete ist es kaum möglich, jeden einzelnen Bauherren zur Durchführung einer angemessenen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme zu verpflichten. Eine nach den Grundsätzen einer Satzung ausgestaltete Maßnahme wird in solchen Fällen zweckmäßigerweise von den Gemeinden selbst erbracht, und die Kosten werden auf die Bauherren umgelegt. Dabei können die Kosten unabhängig von der tatsächlichen Nutzung geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke baulich oder gewerblich genutzt werden dürfen.

Eine an den Erschließungsbeitrag angelehnte Regelung zur Finanzierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen beinhaltet aus Sicht einer Politik der Baukostensenkung die gleichen Schwächen. Die Entscheidung über die Qualität der Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme und damit über die Kosten liegt in der Hand der Gemeinde. Sie hat jedoch die Möglichkeit, diese Kosten weitgehend auf die Bauherren zu übertragen, und folglich hat sie kein Interesse an einer Kostensenkung. Das Kostensenkungsinteresse des Bauherren, der die Maßnahme finanziert, kommt nicht zum Tragen, weil er in den Entscheidungsprozeß nicht mehr eingreifen kann.

## **2.5 Weitergehende Anwendung der Eingriffsregelung durch die Länder**

Der Bundesgesetzgeber hat den Ländern in § 8b Abs. 2 BNatschG die Möglichkeit eingeräumt, die Eingriffsregelung auch auf Vorhaben innerhalb der in Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) und auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen, die vor dem 31. Mai 1993 rechtskräftig wurden, anzuwenden. Die Anwendung auf "alte" Bebauungspläne ist nur möglich, wenn der Naturschutzbelang bei der Aufstellung des Planes nicht Gegenstand der Abwägung war. Bislang wurden entsprechende Abgaben nur von zwei Ländern erhoben:

- Die Versiegelungsabgabe in NRW greift sowohl im unbeplanten Innenbereich als auch bei B-Plänen, die vor 1980 rechtskräftig wurden. Durch Erlass vom 27. 4. 1994 wurden Bauaufsichtsbehörden jedoch angewiesen, auf die Erhebung der Versiegelungsabgabe zu verzichten. Geltendes Landesrecht wird nicht mehr angewandt.
- In Hessen greift die Regelung bei alten B-Plänen (ohne Stichtag). Wenn der Naturschutzbefehl im Bebauungsplanverfahren nicht berücksichtigt wurde, werden Geldleistungen erhoben. Diese Praxis ist in einer Anordnung im Erlass außerhalb des fortgeltenden, dem Bundesrecht nicht angepaßten Landesnaturschutzgesetzes geregelt, der schon vor der Novellierung des BNatschG gültig war. An dieser Praxis wird derzeit aus verfassungsrechtlicher Sicht Kritik geübt. Demnach ist ein altes Landesrecht nicht geeignet, ein neues Rahmengesetz des Bundes auszufüllen.

Darüber hinaus ist eine Inanspruchnahme des § 8b Abs. 2 BNatschG in Berlin, Brandenburg (nur § 34 BauGB), Bremen, Hamburg, Niedersachsen (nur § 34 BauGB), Rheinland-Pfalz (nur in B-Plänen vor 1987) und in Sachsen-Anhalt vorgesehen bzw. gesetzlich festgelegt. Demgegenüber verzichten auf die Anwendung: Baden-Württemberg, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. Wenn man akzeptiert, daß eine Baulückenschließung im Innenbereich und in bestehenden, bislang nur teilweise bebauten B-Plan-Bereichen ökologisch (keine neuen Bauflächen, weniger Zersiedlung) wie ökonomisch (vorhandene Infrastruktur und Erschließung) sinnvoll ist, kann eine Anwendung von § 8b Abs. 2 BNatschG bei Vorhaben nach § 34 BauGB nicht gerechtfertigt werden. Ein Verzicht auf die Anwendung von § 8b Abs. 2 BNatschG ist deshalb wünschenswert.

Von der Möglichkeit, gemäß § 8b Abs. 1 BNatschG die Eingriffsregelung bis zum 30. April 1998 für bestimmte Vorhaben auch in neuen B-Plänen und Satzungen außer Kraft zu setzen, machen zur Zeit nur Bayern und Sachsen Gebrauch.

## **2.6 Eingriffsregelung und Neubautätigkeit**

Unabhängig von den Problemen des Vollzuges, die zu einer Verlängerung der Bebauungsplanverfahren führen und dem Naturschutzziel nur unzureichend gerecht werden können, muß die Eingriffsregelung aus Sicht der Baukostensenkung vor allem wegen ihren Wirkungen auf die Neubautätigkeit kritisiert werden. Jahrzehntelang wurde ein verschwenderischer Umgang mit Grund und Boden politisch toleriert. Die Folgewirkungen dieser Politik dienen heute dazu, eine Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Bodenflächen im Rahmen der Eingriffsregelung zu rechtfertigen.

Ein breit akzeptiertes politisches Ziel wird dabei nur zu lasten der Gruppen umgesetzt, die auf den Neubaumarkt angewiesen sind. Die Ausdünnung des Marktsegmentes mit preiswerten Bestandswohnungen hat im Verlauf der achtziger Jahre zusätzlich dazu beigetragen, daß diese Gruppe größer

wurde. Vor allem Haushalte mit geringem Einkommen und Haushalte mit Kindern könnten von preiswerten Neubauwohnungen profitieren. Mit jeder Regelung allerdings, die ein mit dem Wohnungsmarkt in Zusammenhang stehendes allgemeinpolitisches Ziel nur im Neubaumarkt umsetzt, wird eine Spirelle mit fatalen Konsequenzen in Gang gehalten (z. B. auch Wärmeschutzverordnung und bauordnungsrechtliche Anforderungen). Mit jeder aufgrund erhöhter Kosten nicht gebauten Wohnung erhöht sich der Druck im Bestand. Statt neuer Eigentümer gibt es Wertsteigerungen für die Eigentümer, die schon über Wohnimmobilien verfügen. Ein anderes Ergebnis ist, daß Bestandsinvestitionen in Form von Modernisierungen und Sanierungen zunehmen, wodurch die Verfügbarkeit preiswerter Wohnungen weiter abnimmt.

Dieses unbefriedigende Marktergebnis wird noch ergänzt von einer zweifelhaften Wirkung unter umweltpolitischen Gesichtspunkten. Eine gleichmäßige Verteilung der Knappheitskosten bei der Ressource Boden zwischen Bestand und Neubau würde die Funktionsfähigkeit der Märkte weitaus weniger beeinträchtigen und im Ergebnis die Neunachfrage gleichmäßiger auf Bestandmärkte und Neubaumärkte verteilen. Die gleichmäßige Verteilung käme zustande, weil ein Zusammenrücken im Bestand begünstigt würde. Ein größerer Teil der Neunachfrage am Wohnungsmarkt kann dann im Bestand befriedigt werden. Langfristig würde die Notwendigkeit zu großen Neubauleistungen in Freiräumen abnehmen, und dem Naturschutzziel wäre weitaus besser gedient.

### **3 Nachbarrechte im Wohnungsbau**

#### **3.1 Zur Bedeutung des Nachbarrechtes im Wohnungsbau**

Die überwiegende Zahl der nachbarlichen Einsprüche richtet sich gegen erteilte Baugenehmigungen. Insbesondere wenn von Ausnahmen und Befreiungen von Vorschriften des Bauplanungs- und Bauordnungsrecht Gebrauch gemacht wird, besteht häufig Anlaß zu nachbarschaftlichem Widerstand gegen ein Bauvorhaben. Dabei sind es vor allem ausgesetzte Abstandregelungen und Abweichungen von der im Bebauungsplan vorgesehenen Zahl der Vollgeschosse, die Stein des Anstoßes sind. In diesen Fällen greift auch das Bauordnungsrecht (§ 68 Abs. 2 Satz 1 MBO): "Die Bauaufsichtsbehörden sollen die Nachbarn vor Erteilung von Befreiungen benachrichtigen, wenn zu erwarten ist, daß öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange berührt werden."

Beim Bau von Wohnungen beziehen sich die Klagen von Nachbarn in der Hauptsache auf den Schutz der Privatsphäre. Fenster mit Blick auf das Nachbargrundstück (z. B. Dachgeschoßausbauten mit Gauben, die Einblick auf den Freisitz des Nachbarn gewähren) oder geringe Grenzabstände bei Neubauten sind typische Fälle, die Einsprüche des Nachbarn hervorrufen. Andere Rechtsansprüche, die sich auf Beeinträchtigungen durch Lärm, Gerüche, sonstige Luftverunreinigungen etc. beziehen, spielen im Wohnungsbau eine untergeordnete Rolle. Sie können jedoch bei der Planung von Wohn-

gebieten bedeutsam werden, wenn eine Durchmischung mit gewerblichen Nutzungen angestrebt wird und soziale (Schulen etc.) oder technische Infrastruktur (Straßen, Bahnlinien etc.) realisiert werden soll. Solche Vorhaben können, wenn sie sich an eine bestehende Siedlung anlehnen, als eine Beeinträchtigung empfunden werden.

### **3.2 Uneinheitlichkeit zwischen privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Nachbarschutz**

Ob Beeinträchtigungen im Sinne des privaten Immissionsschutzrechtes eine "wesentliche" oder im Sinne des öffentlichen Immissionsschutzrechtes eine "erhebliche" Belastung darstellen, muß dann von den zuständigen Zivil- und Verwaltungsgerichten geprüft werden. Dabei kommt es vor, daß eine öffentlich-rechtlich genehmigte auf zivilrechtlichem Wege stillgelegt wird.

Wenn ein genehmigter und gebauter Tennisplatz oder ein Kiosk nach der Inbetriebnahme gerichtlich stillgelegt wird, deutet das auf unterschiedliche Schutzvorstellungen im zivilrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Nachbarschutz hin. Nach einer Entscheidung des Bundesgerichtshofes ("Kirmes- und Festplatzentscheidung" vom 23. 3. 1990) besteht allerdings "kein Anlaß, die grundlegenden Maßstäbe, mit denen das private und öffentliche Immissionsschutzrecht die Duldungspflicht bestimmen, nämlich einerseits Wesentlichkeit und andererseits Erheblichkeit, unterschiedlich auszulegen."<sup>32</sup>

### **3.3 Wachsende Sensibilität gegenüber Bauvorhaben**

In der Praxis wird häufig beklagt, daß eine wachsende Empfindlichkeit gegenüber Störungen und gleichzeitig eine abnehmende Hemmschwelle bei der Durchsetzung der eigenen Position vor Gericht zu einer Zunahme des nachbarschaftlichen Widerstandes führt. Als Erklärungsansatz für diese Entwicklung bieten sich an:

- ein unzureichendes öffentliches Bewußtsein für die Notwendigkeit eines erhöhten Wohnungsbaus,
- eine abnehmende Akzeptanz und ein abnehmendes Vertrauen in die Entscheidungen der öffentlichen Instanzen Verwaltung und Justiz,
- und vor dem Hintergrund einer hohen durchschnittlichen Sparleistung und eines damit einhergehenden anderweitigen Konsumverzichtes bei der Finanzierung von Wohneigentum ist eine eher abnehmende Toleranz gegenüber Beeinträchtigungen wahrscheinlich.

Die wachsenden Schwierigkeiten mit den nachbarrechtlichen Auseinandersetzungen sind z. B. in Frankfurt/Main Anlaß, bei der Vorlage der Bauzeichnungen im Genehmigungsverfahren eine schrift-

<sup>32</sup> Vgl. Arbeitskreis "Bauliches Nachbarrecht" in: BBauBl, 1991, H. 1, S. 13.

liche Zustimmung des Nachbarn zu verlangen. Damit soll vermieden werden, daß ein im Genehmigungsverfahren befindliches Bauvorhaben aufgrund einer verweigerten nachbarlichen Zustimmung behindert wird. Oftmals werden in solchen Fällen zeitraubende Verhandlungen und Umplanungen notwendig. Diese neue Praxis ist jedoch auch in Zusammenhang mit der Genehmigungsfiktion im vereinfachten Verfahren (§ 67 Abs. 5 HBO) nach der novellierten Hessischen Bauordnung zu sehen.

### **3.4 Probleme mit veralteten Bebauungsplänen**

Ein erhebliches Konfliktpotential ergibt sich derzeit aus alten Bebauungsplänen, deren planungsrechtliche Festsetzungen von der Baupraxis nicht ausgenutzt wurden. Die verhaltene Bautätigkeit des letzten Jahrzehnts hat dazu geführt, daß Bebauungspläne, die eine hohe Dichte ermöglichen, in einer lockeren Einfamilienhausbauweise bebaut wurden. Mittlerweile führt die anziehende Investitionstätigkeit im Wohnungsbau wieder zu einer höheren Ausnutzung der Grundstücke. So kann es vorkommen, daß in Gebieten, die vornehmlich mit Einfamilienhäusern bebaut sind, Geschoßwohnungsbauten für sechs oder mehr Familien zur Genehmigung anstehen. Solche Vorhaben provozieren nachbarschaftlichen Widerstand.

Die Rechtsprechung hat in der Tendenz eine Haltung eingenommen, nach der in diesen Fällen keine Rechtsansprüche des Nachbarn anerkannt werden. In der Regel muß das Bauvorhaben nicht eingestellt werden. Die zuständigen Bauaufsichtsämter können den Sofortvollzug anordnen. Diese Praxis scheint sich durchzusetzen, obwohl ein Bebauungsplan in der Regel nur einen "Anhalt" für die ortsübliche Grundstücksnutzung gibt. Ein zivilrechtlicher Nachbaranspruch ist damit zwar nicht ausgeschlossen. Dieser Anspruch muß sich dann auf die störenden Wirkungen der tatsächlichen Nutzung des Grundstückes beziehen. Bei reinen Wohnbauvorhaben sind diese zivilrechtlichen Ansprüche jedoch kaum durchzusetzen.

Nach § 10 Abs.2 Satz1 BauGB Maßnahmengesetz hat der Widerspruch eines Nachbarn gegen ein Wohnbauvorhaben keine aufschiebende Wirkung. Diese bislang zeitlich befristet gültige Regelung sollte auf Dauer Bestandteil des Planungsrecht bleiben.

**VI Technische Regeln in der Bauausführung****1 Baunormen und Baukosten?****1.1 Stand und Entwicklung der Normung im Bauwesen in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa**

In der Bundesrepublik gibt es eine lange Tradition der Erarbeitung technischer Regeln, insbesondere von DIN-Normen für den Baubereich. Da Gebäude aus einzelnen Bauprodukten (Baustoffe und Bauteile) zusammengefügt werden, ist eine Normung unabdingbar. Sie erleichtert reibungslose Bauabläufe. Eigenschaften und andere Bedingungen für Bauprodukte werden festgelegt, damit bei der Planung und Ausführung auch ein Gebäude als Ganzes entstehen kann.

In der Bundesrepublik werden im engeren Bereich des Bauwesens rund 650 bis 750 Normen verwendet. Unter Berücksichtigung von Zulieferungen aus anderen Bereichen kommen etwa rd. 2.000 bis 2.200 Normen zur Anwendung. Dabei sind verschiedene Arten zu unterscheiden, die unterschiedliche Zwecke erfüllen: Produktnormen, Planungsnormen, Ausführungsnormen, Bemessungsnormen, Prüfnormen, Begriffsbestimmungsnormen.

In einigen Bereichen der wesentlichen Anforderungen an Bauwerke konkretisieren Normen die entsprechenden rechtlichen Anforderungen (mechanische Festigkeit und Standsicherheit; Brandschutz; Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz; Nutzungssicherheit; Schallschutz; Energieeinsparung und Wärmeschutz). Auf diese Weise werden auch die Sicherheitsanforderungen im Standsicherheitsbereich festgelegt. Da die Normen als allgemein anerkannte Regeln der Technik gelten, wird dies dadurch unterstützt, daß einige Rechtsvorschriften wie z. B. die Landesbauordnungen in einer Generalklausel Vorschriften enthalten, wonach die allgemein anerkannten Regeln der Technik zu beachten sind. In anderen Bereichen, insbesondere bei modernen Schutzaufgaben (Umweltschutz, Gesundheitsschutz, Energieeinsparung), werden diese Anforderungen häufig über Rechtsvorschriften fixiert, da diese Fragen einer Konsensbildung in Normenausschüssen nicht zugänglich sind bzw. der Staat sich nicht darauf verlassen will, weil es seine Aufgabe ist, Anforderungsniveaus festzuschreiben.

Seit Ende des Krieges hat die internationale Zusammenarbeit im technischen Bereich und damit auch im Bauwesen stark zugenommen. Diese Zusammenarbeit, insbesondere in Westeuropa, wurde beschleunigt durch die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und mit der Bildung des Europäischen Binnenmarktes.

Entscheidend ist, daß der Binnenmarkt im Bereich des Bauwesens für Bauprodukte aufgrund des sogenannten "neuen Ansatzes" mittels harmonisierter Normen geschaffen wird. Diese harmonisierten Normen berücksichtigen die erwähnten sechs wesentlichen Anforderungen, die in allen Mitglied-

staaten der Europäischen Union zu beachten sind. Den Mitgliedstaaten bleibt jedoch vorbehalten, bei den einzelnen Anforderungen eigene Festlegungen im Bereich der europäisch vorgesehenen Klassen zu treffen. Die Mitgliedstaaten stellen im Vergleich zu den bisherigen nationalen Regelungen (auch unter Berücksichtigung der Normen) Forderungen auf einem Niveau, das in der Regel in bestimmten Bandbreiten miteinander vergleichbar ist. Größere Unterschiede liegen vor im Bereich der Anforderungen zum Gesundheits- und Umweltschutz und im Bereich des energiesparenden Bauens, daß mit unterschiedlichen klimatischen Bedingungen und unterschiedlichen politischen Vorgaben zusammenhängt und auch künftig einer strikten Harmonisierung nicht unterliegen kann.

Insgesamt ist die Binnenmarktphilosophie aus verschiedenen Gründen positiv zu bewerten. Es wird mehr Transparenz für Produktleistungen geben, es wird auch von der Kostenseite her ein günstigeres Angebot auf dem deutschen Baumarkt künftig vorhanden sein. Ein größerer Markt steht für eine größere Zahl von Produkten zur Verfügung. Des weiteren gilt für die Philosophie der künftigen europäischen Normung, daß Mindestanforderungen festgelegt werden, die auf harmonisierten Spezifikationen beruhen, wobei der Mitgliedstaat je nach begründetem Niveau sich bestimmter Stufen bedient. Die zur Verfügung stehenden Stufen bilden die bislang auf nationaler Ebene vorhandenen unterschiedlichen Mindestanforderungen ab.

Die gemeinsamen technischen Spezifikationen stellen sicher, daß jeder die Bedingungen in einem anderen Mitgliedstaat genau kennt, hierfür fertigen und liefern kann.

## **1.2 Zur Wahrnehmung der technischen Regeln in der Praxis**

Die in der Praxis geäußerten Klagen zu den technischen Regeln beziehen sich in der Regel auf zwei Bereiche:

- Die prinzipielle Offenheit der Normungsarbeit für "alle interessierten Kreise" (DIN 820, Teil 1) ist nur schwer durchzuhalten. Es wird beklagt, daß die Baustoffindustrie, die Bauindustrie und (in einzelnen Bereichen) das Baugewerbe die Normungsarbeit dominieren. Den Vertretern der öffentlichen Hand, kleineren Unternehmen, Verbraucherverbänden und baubezogenen Berufsverbänden fehlt es an personellen und finanziellen Ressourcen oder schlicht an Engagement, den notwendigen Sachverstand in die Normungsarbeit einzubringen.
- Die Vielfalt der Regeln führt dazu, daß die Normen als ein unüberschaubares Spezialwissen empfunden werden. Bei einzelnen Planern, Handwerkern und Bauunternehmern resultiert das Gefühl, von einem starren System eingeengt zu sein, das keine Freiheiten zur Entwicklung innovativer Bauverfahren läßt.

In Gesprächen mit dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes und der Bundesarchitektenkammer kam zum Ausdruck, daß die "Normen" nicht

über die oben genannte Kritik hinaus als ein Hindernis empfunden werden. Dies ist auch ein Ergebnis der Expertise "Was behindert das kostengünstige Bauen in der Praxis?". Im Rahmen dieser Studie wurden Architekten, Tragwerksplaner, Vertreter von Wohnungsunternehmen und Bauträgergesellschaften sowie andere Experten nach ihren Erfahrungen im Umgang mit den Normen befragt. Sie wurden aufgefordert, Vorschläge zur Überprüfung einzelner Normen zu machen. Auch konkrete, vom Interviewer als besonders relevant eingeschätzte und in der öffentlichen Diskussion genannte Normen wurden den Gesprächspartnern in Erinnerung gerufen. Das nahezu einstimmige Ergebnis geht aus einigen Gesprächsausschnitten deutlich hervor:

"Die DIN-Normen sind es nicht."

"Reduzierte Normen würden nur marginale Einsparungen ergeben, Prozentpunkte hinter dem Komma ..."

"Man ärgert sich über manches immer wieder, aber es ist schwer, etwas zu konkretisieren."

"Es fällt mir nichts Konkretes dazu ein."

"Ich würde gern in die Fanfare stoßen, kann aber nichts nennen."

Bei der Bewertung dieser Aussagen ist zu beachten, daß alle Gesprächspartner das hohe Qualitätsniveau deutscher Mindestanforderungen schon verinnerlicht haben. Das Element des "Zwangskonsums", das auch in den Mindestanforderungen liegen kann, wird nicht so empfunden. Auch für die "Erzeuger" stellen DIN-Normen oder andere technische Regeln Mindestanforderungen dar. Die Deklaration von Mindestanforderungen aktiviert nur die Normvorstellungen von Experten. Die subjektiven Vorstellungen der Bewohner/Bauherren sind damit nicht unbedingt wiedergegeben. Zieht man jedoch die Zahlungsbereitschaft am Markt in Betracht, können die darin enthaltenen Anforderungen für Teile der Nachfrager zu hoch liegen. Es wird zwar immer wieder darauf verwiesen, daß auch Befragungen unter Bewohnern zu dem Ergebnis führen, daß höhere Anforderungen gewünscht werden. Doch können durch solche Befragungen keine realen ökonomischen Entscheidungssituationen abgebildet werden.

Zwar sind auch im internationalen Vergleich der Normen, die im Zusammenhang mit den wesentlichen Anforderungen an Bauwerke stehen (Brandschutz, Schallschutz, Standsicherheit, Energieeinsparung und Wärmeschutz etc.) keine deutlichen Unterschiede herauszuarbeiten. Doch werden auch hier die Normen nach ähnlichen Prinzipien erstellt. Aus einem Vergleich zwischen Deutschland und den Niederlanden ergeben sich dennoch spürbare Effekte. Eine Anpassung an deutsche Normen zieht eine Erhöhung der Kosten von 3 bis 7 Prozent nach sich, was bezogen auf ein Reihenhaus mit 125 m<sup>2</sup> Wohnfläche mit ca. 70 DM/m<sup>2</sup> zu Buche schlägt (zur Gewichtung verschiedener Einsparungsbereiche siehe auch die Aufstellung auf der folgenden Seite).

In Vergleichsrechnungen zwischen den Niederlanden und Deutschland wurden für einen nicht untypischen Beispielfall folgende Einsparungsmöglichkeiten (insgesamt bis zu 50%) festgestellt:<sup>33</sup>

Normierung:	ca. 5%
Vereinfachung:	ca. 25%
Rationalisierung (plus Einsatz von Fertigteilen):	ca. 20%

### 1.3 Spielräume für eine kostengünstige Baupraxis schaffen

Das Ergebnis aus den Befragungen und Gesprächen steht in deutlichem Widerspruch zur öffentlichen Beurteilung der Normen. Die "Normen" gelten gemeinhin als ein Hindernis bei der Realisierung kostengünstiger Bauweisen. Es kann jedoch vermutet werden, daß dort, wo aufgrund fehlender Anreize kein Engagement zur Kostensenkung besteht, sich die Beteiligten schnell auf den "Schuldigen" einigen. Trotzdem sollte dieses ständig geäußerte und scheinbar schwer zu konkretisierende Unbehagen der Praxis an den Normen Anlaß sein, gewisse neuralgische Punkte der Normungsarbeit und der rechtlichen Wirkung von Normen zu benennen und Verbesserungsvorschläge einzubringen.

Wenn die entsprechenden Triebfedern zur Kostensenkung (Honoraranreize für Architekten, Bauleitung nach unternehmerischen Gesichtspunkten durch Hauptunternehmer, Kostenobergrenzen im geförderten Wohnungsbau etc.) installiert sind, werden die gewohnten Bautraditionen aufgebrochen. Es werden neue Bauweisen und Hausformen entwickelt, gewohnte Standards, die zum Teil auch in Normen kodifiziert sind, in Frage gestellt, neue Bautechniken und –verfahren ausprobiert. Es kommt deswegen im Bereich der Baunormen darauf an, Spielräume für eine in Bewegung geratende Baupraxis zu schaffen und diese Veränderungen nach Möglichkeit zu unterstützen. Im übrigen gibt es die Möglichkeit, über Zulassungen innovativen Bauprodukten und Bauverfahren Zugang zum Markt zu verschaffen.

## 2 Baunormen zur Unterstützung öffentlich-rechtlicher Belange

### 2.1 Technische Regeln zur Konkretisierung öffentlich-rechtlicher Vorschriften

Eine wichtige Aufgabe von Baunormen ist die Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe bzw. die Konkretisierung des Bauordnungsrechtes oder anderer bauwerksbezogener Gesetze und Verordnungen (z. B. Wärmeschutzverordnung). Technische Regeln privater Regelsetzer (Normen) können zu diesem Zweck durch die obersten Bauaufsichtsbehörden als Technische Baubestimmungen bauaufsichtlich eingeführt werden. Damit erhalten sie bauordnungsrechtliche Relevanz. Ungefähr 250 DIN-

<sup>33</sup> Vgl. Expertise "Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden".

Normen sind derzeit bauaufsichtlich eingeführt. Nach dem Übergang zur europäischen Normung wird die Bauregelliste B bestimmen, welche Klassen und Leistungsstufen hinsichtlich der wesentlichen Anforderungen an Bauwerke und Leistungsstufen bei Bauprodukten eingehalten werden müssen (siehe Anhang IV: "Der Einfluß des Binnenmarktes auf die technischen Regelwerke").

Seit 1961 wurde im Bauordnungsrecht der Länder (§ 3 Abs. 3 MBO) die Beachtung der allgemein anerkannten Regeln der Technik gefordert. Daraus resultierte das Mißverständnis, daß nicht nur die Beachtung der für die Gefahrenabwehr relevanten, sondern der Gesamtheit der bautechnischen Regeln vom öffentlichen Baurecht gefordert sei. Nach der neuen Fassung der Musterbauordnung (Dezember 1993) sind nur noch die bauaufsichtlich eingeführten Technischen Baubestimmungen im Sinne des öffentlichen Baurechtes zu beachten.<sup>34</sup> Andere Rechtsbereiche, die das Bauwesen betreffen, stellen noch auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik ab (z. B. das Wasserrecht). Auch hier ist eine Veränderung wünschenswert.

## **2.2 Einführung von Normen nur zur Gefahrenabwehr**

Die bauaufsichtliche Einführung ist auf Bereiche zu beschränken, in denen durch das eigenverantwortliche Handeln des Eigenheimbauherren oder durch das marktorientierte Verhalten des Wohnungsbauinvestors die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht ausreichend gewährleistet ist. Hintergrund einer solchen Einführung muß die Annahme sein, daß der Bauherr Gefahren aufgrund mangelnder Erfahrung nicht richtig einschätzt (Brandwahrscheinlichkeiten und von Bränden ausgehende Schäden) oder die Interessen Dritter nicht berücksichtigt (siehe auch das Kap. IV "Bauordnungsrecht"). Dazu gehören vor allem der Brandschutz und die Standsicherheit. Die Steilheit von Treppen oder der Schallschutz stehen dementsprechend nicht im gleichen Maße im öffentlichen Interesse.

Der Mangel an Erfahrung und die unzureichende Beachtung der Belange Dritter bei Privaten sind die entscheidenden Kriterien, die eine öffentlich-rechtliche Vorschrift rechtfertigen. Dieses Informationsdefizit des einzelnen und die Eingrenzung auf das Eigeninteresse muß der Staat im Rahmen seiner Vorbeugeüberlegungen durch eine systematische Empirie von Schadensursachen und Schadensfolgen ausgleichen. An der Art der Schadensereignisse orientiert muß die Wirksamkeit von Sicherungssystemen untersucht werden (siehe am Beispiel des Brandschutzes das Kap. VII.4). Die Kosten der Sicherung durch unterschiedliche Vorkehrungen müssen dabei ihrem Nutzen gegenübergestellt werden.

<sup>34</sup> Es bleibt abzuwarten, inwieweit dieser Vorschlag von den Bundesländern übernommen wird. In einigen Bundesländern ist dies bereits erfolgt. Hessen hat hingegen die alte Formulierung beibehalten und schränkt lediglich die bauaufsichtliche Prüfung auf die Technischen Baubestimmungen ein.

**2.3 Kriterien für eine Festlegung von Mindestanforderungen**

In der Diskussion über Sicherheitsvorkehrungen begegnet man vielfach der Auffassung, daß in den Bereichen, in denen es um die Rettung von Menschenleben geht, Kosten–Nutzen–Abwägungen dieser Art unangemessen seien. Auch bei der staatlichen Vorsorge muß die gesellschaftliche Akzeptanz eines Risikos unter Berücksichtigung der Kosten als Maß im Mittelpunkt stehen. Die Vorstellung, zur Abwehr von Gefahren seien stets auch sehr hohe Kosten zu rechtfertigen, übersieht, daß in zahlreichen Bereichen des Alltagslebens Abwägungen zwischen Gesundheits- oder Unfallrisiken und den Vermeidungskosten getroffen werden. Auch die Gesundheit und die Vermeidung von entsprechenden Risiken können nicht absolut gesetzt werden. Dies entspricht auch der Forderung nach der Verhältnismäßigkeit der Mittel im allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsrecht.

Es sind jeweils die Risiken und Gefahren, die in anderen Bereichen mit den dort in Rede stehenden Interessen abgewogen werden, als Vergleichsmaßstab heranzuziehen. So können als Indikatoren für die Bewertung von Risiken etwa Unfallhäufigkeiten und Gefahren aus anderen Bereichen herangezogen werden. Vor dem Hintergrund solcher Vergleiche sind die Kosten und Nutzen der Gefahrenabwehr im Wohnungsbau zu bewerten.

Insbesondere bei den Gefahrenbereichen, bei denen Abweichungen nicht mit unterschiedlichen klimatischen Verhältnissen zu begründen sind (Schallschutz, Brandschutz, Standsicherheit, Gesundheitsschutz, Hygiene, Umweltschutz), können auch internationale Vergleiche von Mindestanforderungen Hinweise auf eine mögliche Reduzierung der öffentlich-rechtlichen Forderungen geben. So können z. B. die europäisch vorgesehenen Klassen und Leistungsstufen Anregungen geben, die bestehenden Anforderungen zu überdenken.

**3 Die allgemein anerkannten Regeln der Technik in der Rechtsprechung****3.1 Anmerkungen zum "angewandten Stand der Technik"**

Die allgemein anerkannten Regeln der Technik existieren unabhängig von den Baunormen. Mit Normung wird lediglich versucht, diese in der Praxis entwickelten Regeln abzubilden und ihre Verbreitung und Anwendung zu unterstützen. In der Diskussion werden die allgemein anerkannten Regeln der Technik oft als etwas objektiv und eindeutig vorgegebenes betrachtet. Sie sind jedoch vor allem das Ergebnis von Kosten–Nutzen–Abwägungen der Anwender. Als solches sind sie treffender als "angewandter Stand der Technik" zu bezeichnen.

Die typischen Kosten–Nutzen–Abwägungen, die den "angewandten Stand der Technik" oder gewisse Bandbreiten letztendlich bestimmen, werden von den Wünschen und Wohnvorstellungen der Anwender, von der Höhe der Einkommen und von den verfügbaren Technologien (verfügbare Material-

qualitäten, Produktionsverfahren) beeinflußt. Weil Haushalte über unterschiedliche Einkommen verfügen und ihre Präferenzen voneinander abweichen, äußert sich ihre Nachfrage am Markt bei unterschiedlichen Qualitäten und Preisen. Darin drückt sich auch eine unterschiedliche Bewertung von verschiedenen Konsummöglichkeiten aus. Die Vorstellung, daß der Stand der Technik punktscharf definiert werden kann oder definiert werden soll, führt, wenn er öffentlich-rechtlich oder zivilrechtlich zu beachten ist, zwangsläufig zu einer Normierung der Wohnvorstellungen und der am Markt gängigen Lösungen. Für Haushalte mit geringerem Einkommen bzw. geringeren Präferenzen für Wohnkonsum ist damit bei der hohen Verbindlichkeit der Normen ein Zwangskonsum verbunden.

Vor dem Hintergrund der Haftungsrisiken, die aus der Rechtsprechung zu den allgemein anerkannten Regeln der Technik entstehen (siehe das folgende Kap. 3.2), bieten die Bauträger keine unterschiedlichen Preis- und Qualitätsniveaus an, die auf weniger regulierten Märkten zur Verfügung ständen. Die Nachfrager könnten auf weniger regulierten Märkten darüber entscheiden, ob sie einen aufwendigen Schallschutz bevorzugen oder lieber über eine größere Wohnfläche verfügen. Die Vorstellung eines quasi objektiven Standes der Technik engt solche Wahlfreiheit ein. Deshalb sollten in Normen bei Festlegung der Wohnungsqualität jeglicher Art nur ein sehr niedriger Mindeststandard im Sinne einer nicht zu unterschreitenden Grenze festgelegt werden. Der einzelne sollte dann, wenn keine Gemeinwohlzielsetzungen tangiert sind und wenn er auch die langfristigen Konsequenzen seiner Nachfrageäußerungen realistisch abschätzen kann, autonom entscheiden können, welches Qualitätsniveau er wünscht.

Die Ermittlung eines Mindeststandards sollte auf eine möglichst breite empirische Basis gestellt werden. Dabei müssen die Anforderungen aus anderen Bereichen berücksichtigt werden. Die Summe von gut gemeinten Festlegungen in Einzelbereichen und deren Umsetzung mittels öffentlichem und/oder privatem Baurecht auf die Baupraxis führt mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer finanziellen Überforderung des Bauherren und des Mieters. Es geht auch darum, Prinzipien für die Ableitung von Mindestniveaus zu entwickeln, die eine Abwägung zwischen den unterschiedlichen Anforderungen ermöglichen und gleichzeitig die Zahlungsfähigkeit am Wohnungsmarkt berücksichtigen.

### **3.2 Die allgemein anerkannten Regeln der Technik im Vertragsrecht**

Baunormen erleichtern die Leistungsbeschreibung bei der Auftragsvergabe zwischen Bauherrn und den am Bau Beteiligten (Architekten, Bauwirtschaft etc.). Sie sind "vorgefertigte Vertragsbestandteile". Zu diesem Zweck sind sie auch in Teil C der VOB und im Standardleistungsbuch für das Bauwesen enthalten. Für Bauvorhaben, für die die Geltung der VOB vereinbart ist oder die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, ist somit eine große Anzahl von Normen zivilrechtlich verbindlich.

Auch ohne explizit im Bauordnungsrecht oder in der vertraglichen Leistungsbeschreibung genannt zu werden, erlangen Baunormen in der Praxis eine hohe Bedeutung. Ihre Beachtung erscheint den Ar-

chitekten und der bauausführenden Wirtschaft auch ohne eine explizite vertragliche Nennung ange- raten, weil die Rechtsprechung zu Fragen der Haftung und Gewährleistung die Normen in der Regel als eine erste "Näherung" an die "allgemein anerkannten Regeln der Technik" betrachtet.<sup>35</sup> Eine Mißachtung dieser Regeln der Technik kann, wenn mehr als ein wirtschaftlicher Schaden entsteht, sogar strafrechtliche Konsequenzen haben (§ 323 StGB).

In der Rechtsprechungspraxis wird immer dann auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik oder ihre schriftliche Konkretisierung, die Baunormen, Bezug genommen, wenn Käufer oder Auftraggeber nichts Abweichendes geregelt haben. Die Rechtsprechung gesteht dem Käufer oder Auftraggeber dann eine dem Durchschnitt der Bauleistungen entsprechende Ausführung im Sinne der allgemein anerkannten Regeln der Technik zu. In Einzelfällen, wenn keine Norm vorliegt oder die Normen Regelungslücken enthalten, beziehen sich die Gerichte neben wissenschaftlichen Gutachten direkt auf die übliche Ausführung eines Bauwerkes. Das OLG Hamm hat z. B. unter Verweis auf Wissenschaft und Praxis bei der Erstellung von Holzgeschoßdecken im eigenen Wohnbereich einen Trittschall von 0 dB als geschuldet angesehen. Damit wurde der Klage eines Erwerbers einer Doppelhaushälfte gegenüber dem Bauträger stattgegeben.<sup>36</sup> Dieses Beispiel zeigt, daß die allgemein anerkannten Regeln der Technik unabhängig von ihrer Erfassung durch Baunormen existieren.

Im Ergebnis verlangt das Gericht dann auch in einem kostengünstigen Haus für 250.000 DM einen Schallschutz, der normalerweise in einem Objekt für 600.000 DM eingebaut würde. Was sich zunächst absurd anhört, hat durchaus System und erscheint bei genauerer Betrachtung aus rechtlicher Sicht sogar angebracht.<sup>37</sup> Zur Verdeutlichung hilft auch hier ein Vergleich mit dem Automobilmarkt: Gäbe es am Automobilmarkt nur Daimler, BMW und vergleichbare Fahrzeuge der Oberklasse, ginge das Gericht davon aus, daß der Kunde ein qualitativ vergleichbares Produkt erwartet, selbst wenn er weniger zahlt. Die Phantasie, sich die qualitativen Einbußen (z. B. erhöhter Schallpegel im Innenraum, schlechtere Bremswirkung wegen fehlendem ABS) eines wenig bekannten preisgünstigen Produktes vorzustellen, würde voraussetzen, daß der Kunde relativ genaue Kenntnisse über die Kostenstruktur des Produktes hat. Weil jedoch nur der Produzent über diese Kenntnisse verfügt, verlangt die Rechtsprechung, daß er den Kunden über Abweichungen von der "Norm im Kopf" informiert und die Abweichung explizit vereinbart.

Die Tatsache, daß die Streubreite der tatsächlich beobachtbaren Standards und ihr Durchschnittsniveau durch diverse Rahmenbedingungen in Richtung auf ein hohes Niveau verzerrt ist ("unsichtbare Hand"), ist zwar theoretisch analysierbar, für die Gerichte jedoch kaum ermittelbar. Eine Recht-

---

<sup>35</sup> Eine vollständige Übereinstimmung zwischen der Gesamtheit der Normen und den allgemein anerkannten Regeln der Technik besteht nicht, weil Normen Regelungslücken enthalten oder veraltet sein können. In solchen Fällen wird in der Regel eine über dem Niveau der Norm liegende Leistung gerichtlich eingefordert (siehe dazu Anhang V).

<sup>36</sup> OLG Hamm, Urteil vom 4.11.1993 – 17 U 187/91.

<sup>37</sup> Ökonomisch betrachtet ist diese Praxis jedoch schädlich (siehe Anhang V).

sprechung, die sich auf das durchschnittlich Geschuldete bezieht, stabilisiert diese Verzerrung. Diese Praxis ist jedoch durch das Schuldrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches gedeckt. Demnach wird eine Leistung "mittlerer Art und Güte" (§ 243 BGB) bzw. einer der "Verkehrssitte" (§ 242 BGB) entsprechende geschuldet.

Auf diesem privatrechtlichen Weg erlangen viele öffentlich-rechtlich unbeachtliche Normen, die Wohn- und Ausführungsqualitäten festlegen, de facto eine hohe Bedeutung und werden zu "Quasirichtlinien". Dies gilt z. B. für Ausführungsnormen, die Vorgaben für die Erbringung von handwerklichen Leistungen enthalten (Malerarbeiten, Zimmerer- und Holzbauarbeiten, Dachdeckerarbeiten, Sanitärarbeiten etc.). Für nahezu jede Tätigkeit existiert eine entsprechende Vorgabe. Die Handwerker haben die in den Normen kodifizierte Praxis in der Regel soweit verinnerlicht, daß sie eine abweichende Ausführung nicht in Betracht ziehen. Es bedarf schon einiger fachlicher Kenntnis beim Bauherren oder seines Architekten, ein alternatives Angebot zu erwirken.

Dort, wo Bauherren Gewährleistungsansprüche geltend machen, sollten zunächst Schiedsgerichte aus Baufachleuten den Parteien Vergleichs- und Konfliktlösungsvorschläge unterbreiten. Der Gang zu den Gerichten bleibt den Beteiligten unbenommen. Dennoch sollte es gelingen, die Zahl der Urteile zu verringern, um auch den ständigen Strom von De-facto-Normen für das Bauen etwas einzudämmen.

### **3.3 Die "wirtschaftlich günstigste Lösung" sollte geschuldet sein – Produkttransparenz schaffen**

In den Leistungsbereichen, in denen keine genaue vertragliche Vereinbarung getroffen wurde, Rechtsvorschriften oder technische Regeln aber unterschiedliche Ausführungsarten vorsehen oder zulassen, sollte die wirtschaftlich günstigste Lösung geschuldet sein, es sei denn, daß sich aus dem Kontext der sonstigen Baubeschreibung etwas anderes, d.h. eine aufwendigere Ausführungsart ergibt. Ist eine entsprechende Regelung gesetzlich nicht möglich, sollte eine vergleichbare Kluasel zumindest in die VOB eingebracht werden. Bei fast allen Produkten gibt es Angebote auf unterschiedlichen Qualitäts- und entsprechenden Preisniveaus. Alle Produkte müssen gewissen Mindestanforderungen genügen. Darüber hinaus gibt es erhebliche Bandbreiten unterschiedlicher qualitativer Standards. Das Spektrum zwischen 2CV und Mercedes-Benz verdeutlicht dies. Geschuldet sind hier die üblicherweise auf einem bestimmten Preisniveau erbrachten Leistungen. Auch bei Wohnungen sind ähnliche Bandbreiten denkbar. Das historisch gewachsene System hochwertiger Wohnraumproduktion bedingt, daß vergleichbare Bandbreiten bislang nicht am Markt verfügbar sind. Deswegen fehlt der Rechtsprechung der Vergleichsmaßstab zwischen dem "2CV-Haus" und dem "Mercedes-Benz-Haus", der erforderlich ist, um sich auf eine wirtschaftlich günstige Lösung beziehen zu können.

Die veränderten Möglichkeiten eines breiteren Angebotes können allerdings "vorausgedacht" werden. Auch die Baunormen können mehr als bisher unterschiedliche Leistungsniveaus berücksichtigen. Dabei sollten auch gezielt Leistungsniveaus abgebildet werden, die unter den heute im Neubau üblicherweise realisierten liegen. Warum sollte eine deutsche technische Regel über Treppen nicht eine Treppe holländischer Bauart beschreiben? Oder warum sollten die Ausführungsregeln zu handwerklichen Tätigkeiten keine Ausführungsbeispiele enthalten, die ein Ergebnis nach sich ziehen, das in unserem hochwertigen Neubaumarkt normalerweise nicht mehr realisiert wird. Das kann die Haltbarkeit von Anstrichen oder Bodenbelägen betreffen und deren Oberflächenbeschaffenheit. Dies kann genausogut den Einbruchschutz betreffen. Mit diesen Regeln soll niemand zur Anwendung verpflichtet werden. Sie sollen lediglich Hinweise geben, daß es auch kostengünstiger geht.

Mit der Beschreibung unterschiedlicher Leistungsniveaus sollten keine Empfehlungen aus Expertensicht verbunden werden, die suggerieren, daß eine Stufe eher angebracht ist als eine andere. Eine simple Klassifizierung nach Güteklassen oder nach objektiven Kriterien (klare verbale Beschreibung oder klar definierte Meßwerte) reicht aus. Solche Leistungsniveaus zur Unterstützung der Auswahl sind bei Produkten oder Leistungen angebracht, die vom Bewohner aus seiner alltäglichen Erfahrung heraus beurteilt werden können. Jeder, der sich zum Bau oder Kauf eines Hauses oder zum Mieten einer Wohnung entscheidet, kennt beispielsweise seine Lärmempfindlichkeit gegenüber Störungen des Nachbarn oder seine ästhetischen Ansprüche bei Bodenbelägen. Auch die Entscheidung über die Haltbarkeit einer Ausführung kann nur der einzelne auf der Basis der persönlichen Einkommenserwartungen treffen. Bei Produkten oder Leistungen, die einem Verschleiß unterliegen oder die eine begrenzte Lebensdauer haben, sind entsprechende Angaben zu machen, damit die zu erwartenden Instandhaltungskosten kalkuliert werden können.

Weder bei der Ableitung von Leistungsniveaus noch bei der Ausarbeitung eines Formularvertrages muß ein umfassender Katalog der Leistungsmerkmale abgearbeitet werden. Die Konzentration auf einige "Leitmerkmale" ist völlig ausreichend. Wenn eine Praxis kostengünstigen Bauens einmal in Gang kommt, wird sich die Rechtsprechung im Streitfall auf das Preis-Leistungsniveau der Leitmerkmale beziehen können. Bei einem Objekt, für das einfache Bodenbeläge und ein insgesamt geringer Ausbaustandard vereinbart wurde, wird die Rechtsprechung keinen Schallschutz der Luxusklasse fordern. Man kann davon ausgehen, daß sowohl kostengünstige als auch hochwertige Produkte eine gewisse innere Konsistenz der Qualitätsstandards aufweisen, die ein ausreichender Anhaltspunkt zur Ableitung einer wirtschaftlich günstigen Leistungserbringung sind.

### **3.4 Mustervertrag zur Erweiterung der Wahlmöglichkeiten**

Aus einer gerichtlichen Praxis, die an einem vergleichsweise hohen, am üblichen Neubaustandard orientierten anerkannten Regeln der Technik Gewährleistungsansprüche bemäßt, resultiert ein Zwangskonsum, der ein Abweichen nach unten zumindest für Bauträger und Wohnungsunternehmen

nicht ermöglicht. Vertragszusätze können zwar von der Gewährleistung befreien, doch beinhalten sie ein Vermarktungsrisiko, das nach Möglichkeit vermieden wird.<sup>38</sup> Bauträger übernehmen die "Gerichtsnormen" in ihre Angebote. Durch diese "vorauselende Berücksichtigung" werden die anerkannten Regeln der Technik schrittweise nach oben geschoben. Es entstehen hohe De-facto-Mindestnormen.

Die Wahlfreiheit am Kaufmarkt für Neubauwohnungen wird damit erheblich eingeschränkt. Angesichts der hohen De-facto-Verbindlichkeit der Baunormen fehlt ein Weg, der es Gerichten ermöglicht, bei preiswerten, einfachen Objekten eine vom Durchschnitt nach unten abweichende Ausführung als geschuldet anzusehen. Wäre dies möglich, müßten höhere Niveaus dann explizit zwischen Bauherren und Architekt oder zwischen Bauherren und Handwerker vereinbart werden. Daraus würde ein Bewußtsein für die Kosten und Nutzen bestimmter bautechnischer Qualitäten erwachsen, eine fachliche Diskussion würde angeregt und Lerneffekte auf der Nachfrageseite angestoßen.

Eine gezielte Vereinbarung von Standards kann erleichtert werden, indem ein Muster- oder Formularvertrag entwickelt und verbreitet wird, der alle für die Nutzung und Instandhaltung relevanten Kriterien enthält (Schallschutz, Wärmeschutz bzw. Energieverbrauch, Qualität der Bodenbeläge und Anstriche etc.). Ein entsprechendes Forschungsvorhaben sollte vom Bundesministerium für Bauwesen, Raumordnung und Städtebau angeregt werden. Der Vertrag könnte die schon heute von Bauträgern verwendeten, oftmals aber unvollständigen Baubeschreibungen ersetzen. In dieser Funktion hat er keine öffentlich-rechtliche Relevanz und ist dementsprechend nicht durch Behörden zu überprüfen. Seinem Charakter nach ist er ein Lieferversprechen zwischen den privaten Vertragsparteien. Die wichtigsten Leistungsbereiche können in einen "Gebäudepaß" übernommen werden, der auch zur Verhandlungsgrundlage bei einem eventuellen Weiterverkauf des Objektes werden kann.

Eine breite Anwendung eines solchen Formularvertrages würde die Gerichte entlasten. Es würde zur Routine, beim Vertragsabschluß über die für die Nutzung und Instandhaltung relevanten Standards nachzudenken und sie vertraglich zu vereinbaren. Eine gerichtliche Einforderung von Leistungen mittlerer Art und Güte würde nur noch in Einzelfällen möglich sein.

Die Anwendbarkeit eines solchen Formularvertrages zur Wahl von Standards in verschiedenen Leistungsbereichen hängt nicht zuletzt von der Verfügbarkeit von technischen Regeln ab, die unterschiedliche Leistungsstufen zur Ausfüllung des Formularvertrages definieren. Da entsprechende technische Regeln nur für wenige Leistungsbereiche und nur mit unzureichenden Bandbreiten existieren, ist es vorerst erforderlich, im genannten Formularvertrag die jeweils wirtschaftlich günstigste Ausführungsart als Vorgabe einzufügen und nur höhere Standards einer expliziten Vereinbarung zu überlassen.

<sup>38</sup> Für Einzelbauherren ist ein Abweichen rechtlich unkompliziert. Solange die gängige Baupraxis jedoch auf eine hochwertige Ausführung beschränkt ist, dürfen die Schwierigkeiten darin bestehen, ein entsprechendes Angebot zu bekommen.

**3.5 Anhaltspunkte für die Bemessung der "wirtschaftlichsten" Leistungsstufe – Beobachtungen im Bestand**

In den Bereichen, in denen Bewohner aufgrund ausreichender eigener Erfahrung selbst in der Lage sind, verantwortliche Investitionsentscheidungen zu treffen, kann eine Beobachtung der Investitionstätigkeit im Wohnungsbestand eine Hilfestellung zur Ableitung einer "untersten" Leistungsstufe sein. Hier liegen konkrete erlebte Beeinträchtigungen vor, die, wenn sie nicht mehr toleriert werden, Investitionen hervorrufen. Die Beteiligten werden nicht durch Normen oder Vorschriften zu einem Verhalten oder zu einem Baustandard angeregt. Investitionsentscheidungen basieren auf ökonomischen Überlegungen, die wiederum auf die Zahlungsbereitschaft für typische Verbesserungen zurückgehen. Fast alle Gebäudemerkmale lassen sich durch nachträgliche Investitionen verändern (Schallschutz, Wärmeschutz, Anstriche, Bodenbeläge). Die Beobachtung solcher Veränderungen macht deutlich, welche Einkommens- und Nachfragerschichten sich in welchen Beständen, welche Standardanpassungen aufgrund freiwilliger Investitions- und Nachfrageentscheidungen leisten. Bleiben Mängel, d.h. Abstände gegenüber den Normen im Neubau auch in Gebäuden bestehen, die hohe Preise erzielen und von Bewohnern mit hohen Einkommen bewohnt werden, dann werden die Mängel offensichtlich nicht als so gravierend empfunden. Entsprechende Investitionen unterbleiben. Auf diese Weise können Bestandsveränderungen und ihre Investitions- und Preisfolgen zu einer wertvollen Quelle zur Beurteilung einer möglichen Bandbreite im Neubau werden (siehe ausführlicher den Exkurs zur "Erweiterung der möglichen Schallschutzniveaus durch Beobachtungen im Bestand" in Kap. VII.1).

Allerdings können auch diese Indikatoren nicht absolut gesetzt werden. Bei der Bestandsveränderung bestehen erhebliche Trägheiten. Nachfrager kaufen jeweils ein Bündel von Leistungen in Gestalt einer Wohnung. Es werden keine getrennte Preise für Schallschutz, Wärmedämmung, Ästhetik oder Materialqualität gezahlt. Die Nachfrager äußern ihre Präferenz zugunsten einer Wohnung insgesamt. Dennoch kann die Investitionshäufigkeit zur Verbesserung bisher erreichter Standards schon als Indikator für die Dringlichkeit des Wunsches nach solchen Verbesserungen gesehen werden.

**VII Beispiele technischer Regeln und Vorschriften im Wohnungsbau****1 Schallschutz****1.1 Die Konkurrenz von DIN 4109 und VDI 4100**

Die DIN 4109 "Schallschutz im Hochbau – Anforderungen und Nachweise" bestimmt derzeit die Anforderungen an den Schallschutz im Wohnungsbau. Sie ist als Technische Baubestimmung in den Bundesländern bauaufsichtlich eingeführt und hat das Ziel, "Menschen in Aufenthaltsräumen vor

unzumutbaren Belästigungen durch Schallübertragung zu schützen". Dies betrifft Geräusche aus fremden Räumen (Sprache, Musik, Gehen etc.), Geräusche aus haustechnischen Anlagen und Betrieben im selben oder verbundenen Gebäuden und Außenlärm. Geräusche aus eigener Nutzung und aus haustechnischen Anlagen im eigenen Wohnbereich werden nicht berücksichtigt.

Der zur Aufstellung der VDI 4100 "Schallschutz von Wohnungen" zuständige Sachverständigenkreis aus überwiegend bauakustischen Fachleuten und u. a. aus dem Umweltbundesamt hält die Anforderungen der entsprechenden DIN-Norm nicht für ausreichend. Die DIN 4109 gewährleistet in der Einschätzung dieses Gremiums aufgrund der Orientierung am Schutzziel "unzumutbare Belästigungen" nur einen zu knapp bemessenen "Mindestschallschutz". Die VDI 4100 soll demgegenüber einen Schallschutz "mittlerer Art und Güte" sichern.<sup>39</sup> Die Anforderungen sollen in drei "Schallschutzgüteklassen" (SGK I–III) differenziert werden, deren unterste Stufe dem Schutzniveau der DIN 4109 entspricht. Die mittlere Stufe wird nach der Einschätzung der beteiligten Experten nur einen mittleren Schutz bereitstellen, der Wohnbedingungen schafft, bei "denen die Bewohner im allgemeinen Ruhe finden können." Die Stufe III kennzeichnet einen gehobenen Standard des Schallschutzes. Ein besonderes Anliegen der Sachverständigen des VDI-Arbeitskreises ist es, die von Installationen ausgehenden Geräusche (Wasserleitungen, Spülungen etc.) besser als die DIN-Norm zu berücksichtigen.<sup>40</sup>

Die Konkurrenz von DIN und VDI bezieht sich neben unterschiedlichen Berechnungs- und Meßverfahren vor allem auf die Festlegung und Bewertung der Leistungsstufen. Die höheren Forderungen des VDI werden von der ARGEBAU und dem DIN nicht mitgetragen, und es wird von der ARGEBAU ein "Nicht-Einführungserlaß" erwogen, der klarstellen soll, daß die VDI-Richtlinie nicht öffentlich-rechtlich zu beachten ist. Die Protagonisten der VDI 4100 setzen im Gegenzug darauf, ihre Vorstellungen eines angemessenen Schallschutzes auf privatrechtlichem Wege umzusetzen. Unter Bezug auf eine Rechtsprechungspraxis, die – sofern vertraglich keine spezielle Schallschutzvereinbarung getroffen wurde – einen Schallschutz "mittlerer Art und Güte" als geschuldet ansieht, soll die über dem Niveau der DIN 4109 liegende SGK II der VDI 4100 in die Baupraxis eingebbracht werden.<sup>41</sup>

## **1.2 Zur Wirkung eines verbindlichen und scheinbar objektiven Schallschutzniveaus**

Bei der Bestimmung des Schallschutzniveaus suchen Bauakustiker und andere Experten derzeit Antworten auf die Frage, ob es beispielsweise zumutbar oder eventuell sogar gesundheitsschädlich

**39** Vgl. Ralf Kürer: VDI 4100 "Schallschutz von Wohnungen" – Kriterien für Planung und Beurteilung. In: Zeitschrift für Lärmbekämpfung 40 (1993), S. 37–42.

**40** Vgl. Wolf-Dietrich Kötz: Erfassung und Auswertung von Meßergebnissen von Objekten. Der bauliche Schallschutz in der Praxis. Manuskrift eines Vortrages IBK 93, Hannover.

**41** Vgl. Ralf Kürer: VDI 4100 "Schallschutz von Wohnungen" – Kriterien für Planung und Beurteilung. In: Zeitschrift für Lärmbekämpfung 40 (1993), S. 38.

ist, wenn die Wasserspülung des Nachbarn deutlich wahrnehmbar ist. Oder darf man die in Zimmerlautstärke spielende Stereoanlage des Nachbarn hören? Stört das Gehen der eigenen Kinder im Obergeschoß mehr als das Stühlerücken im Eßzimmer in der Wohnung der Mieter oberhalb?

Sowohl die Normungsarbeit des DIN als auch die Arbeiten zur Richtlinie des VDI versuchen, eine allgemein gültige Antwort auf diese Fragen zu geben. Nur die Wege der Umsetzung – öffentlich-rechtlich bzw. privatrechtlich – sind unterschiedlich. Selbstverständlich besteht auch hier die Gefahr, daß die beteiligten Schallschutzexperten, auch gestützt auf die Meinung der Bewohner, ihr eigenes fachliches Anliegen gegenüber konkurrierenden Ansprüchen sehr hoch gewichten. In der Summe der Einzelfestlegungen ergibt sich jedoch eine Tendenz, die Zahlungsfähigkeit eines gewissen Teils der Nutzer am Wohnungsmarkt zu überfordern.

Bei der Festlegung eines einheitlichen Mindestniveaus für alle Wohnungsneubauten müssen erstens völlig unterschiedliche subjektive Lärmempfindlichkeiten und zweitens stark voneinander abweichende Hintergrundpegel berücksichtigt werden. Daraus resultiert zwangsläufig die Festlegung einer Mindestanforderung, der mindestens ein mittlerer Hintergrundpegel und eine mittlere subjektive Lärmempfindlichkeit zugrunde liegt. Eine Abweichung nach "oben" ist für diejenigen Bauvorhaben möglich, bei denen sich aus der möglichen Lärmbeeinträchtigung am konkreten Standort und aus der Zahlungsbereitschaft der Bewohner höhere Schallschutzinvestitionen rechtfertigen. Ein Abweichen nach "unten" ist hingegen nicht möglich. Für Nachfrager mit geringer Empfindlichkeit und auch geringerer Zahlungsbereitschaft resultiert ein Zwangskonsum. Insbesondere aus der Summe von Einzelfestlegungen ergibt sich für diese Nachfrager eine Einengung der Entscheidungsfreiheit bei der Optimierung anderer Wohnqualitäten. Das Gut Wohnung verliert in seinem notwendigerweise immer subjektiv bewerteten Preis-Leistungsverhältnis an Attraktivität. Die Nachfrage wird beschränkt.

Darüber hinaus ist die Festlegung eines Schallschutzniveaus oberhalb des Budgets und der Präferenzen einer größeren Zahl von Wohnraumnachfragern auch im Sinne des Schallschutzes kontraproduktiv (siehe ausführlicher den Exkurs zum Thema "effizienter Wärmeschutz" in Kap. IV.1). Werden an der Zahlungsbereitschaft vorbei Schallschutzinvestitionen im Neubau erzwungen, so hat dies einen negativen Einfluß auf die Neubauinvestitionen. Gleichzeitig wird durch Verringerung des Neubaus im Bestand eine Verlängerung der wirtschaftlichen Lebensdauer von Gebäuden und Wohnungen mit einem niedrigen Schallschutzniveau getragen, weil wirtschaftlich schwache Nachfragergruppen in dieses Marktsegment abwandern und damit dort zu einem preistreibenden Nachfrageüberhang beitragen. Wenn das politische Ziel darin besteht, im Durchschnitt aller neugebauten und bestehenden Wohnungen ein möglichst hohes Schallschutzniveau zu erreichen, ist eine auf den Neubau bezogene Festlegung hoher Qualitäten problematisch.

### **1.3 Sicherung von Transparenz als staatliche Aufgabe**

Lärmstörungen sind ein Alltagsphänomen, das jeder bewerten kann. Der einzelne kann vor dem Hintergrund seiner subjektiven Empfindlichkeit und in Kenntnis des Standortes seine Zahlungsbereitschaft bestimmen. Eine Schwierigkeit ergibt sich allein aus der Tatsache, daß beim Kauf eines Gebäudes oder bei der Verhandlung über den Mietpreis der "eingebaute" Schallschutz nicht ersichtlich ist. Eine staatliche Aufgabe sollte die Gewährleistung von Transparenz sein. In einem Gebäudepaß oder einem Formularvertrag können Schallschutzmaßnahmen klassifiziert aufgeführt werden (siehe ausführlicher Kap VI.3.4). Eine Empfehlung bestimmter Stufen aus Expertensicht in Kategorien wie "ausreichend" ist nicht notwendig oder sogar schädlich, weil Gerichte sich bei Urteilen über Gewährleistungsansprüche auf solche Expertenäußerungen beziehen und so durch die Hintertür des Zivilrechtes eine Stufe de facto verbindlich machen. Dies ist der Ansatz der VDI 4100, um die derzeit geltende Mindestanforderung der DIN 4109 im Schallschutz auszuhebeln.

Kritik an diesem Vorschlag ist zu erwarten, weil angenommen wird, daß die Nachfrager bzw. Bewohner nicht in der Lage sein werden, aus einer simplen Einstufung in fünf Klassen (z. B. I bis V) oder gar einer Angabe in Dezibel eine Vorstellung über die zu erwartende Beeinträchtigung abzuleiten und daran ihre Zahlungsbereitschaft zu bemessen. Dies mag zunächst zutreffen. Von solchen Transparenzregeln können jedoch erhebliche Lerneffekte auf der Nachfrageseite ausgelöst werden. Nach einigen Jahren Praxis ist zu erwarten, daß die Bedeutung einer in Dezibel angegebenen Schalldämmleistung von nahezu jedem Nachfrager mit eigenen Erfahrungswerten gefüllt werden kann. Die Bedeutung einer Leistungsangabe in PS oder KW für einen PKW ist technisch ebenso wenig für einen Nachfrager nachzuvollziehen. Die Möglichkeit zur Wahl verschiedener Leistungsklassen bringt es jedoch mit sich, daß eine Beschäftigung mit dieser Materie angeregt wird, so daß mit einer Leistungsangabe in der Regel Vorstellungen über die Beschleunigungswerte und den Verbrauch verbunden sind und sogar Rückschlüsse auf die Laufkultur und andere Merkmale möglich werden.

Transparenzregeln, von denen die beschriebenen Lerneffekte ausgehen, sind auch die Voraussetzung dafür, daß höhere Anforderungsniveaus nicht mehr auf dem Umweg über die Rechtsprechung zu vertragsrechtlichen Fragen De-facto-Verbindlichkeit in der Baupraxis erlangen. Die Rechtsprechung nimmt immer dann den Verbraucher in Schutz, wenn seine Informationslage unzureichend ist. Dem Handwerker oder Architekten wird in solchen Fällen ein Versäumnis bei der Aufklärung über die zu erwartende Qualität der Leistungen angelastet. Ein uninformer Konsument erwartet in der Einschätzung der Gerichte das am Markt übliche, also mehrheitlich angewandte technische Niveau vom beauftragten Architekten oder Handwerker. Diese Rechtsprechungspraxis ist nur möglich, wenn die Gerichte einen uninformed Konsumenten bei der Urteilsfindung vor Augen haben. Das beschriebene Transparenzregelsystem ist vor allem eine Technik zur Aufklärung und Information. Die beschriebenen Lerneffekte würden der Rechtsprechung zukünftig eher erlauben, von einem informierten Verbraucher auszugehen. Nicht mehr das durchschnittliche Niveau müßte gericht-

lich eingefordert werden, sondern ein wirtschaftlich angemessenes Niveau. Auf dem jeweiligen Niveau hätten die Gerichte dann lediglich zu entscheiden, ob eine Leistung mängelfrei erbracht wurde.

#### **Exkurs: Anhaltspunkte für eine Reduzierung der Mindestanforderung im Schallschutz durch Beobachtungen im Bestand**

Jede beabsichtigte Erhöhung des geforderten Schallschutzes wird mit dem Argument untermauert, daß eine Unterschreitung eine Gesundheitsgefährdung für die Bewohner darstellt. Hierbei wird der sehr weit gefaßte Gesundheitsbegriff der WHO zugrundegelegt, der auf das körperliche und seelische Wohlbefinden abstellt. Dabei wird in der Regel nicht beachtet, daß die Bewohner von Bestandswohnungen mit erheblich weniger schalldämmenden Wand- und Deckenkonstruktionen leben. Wäre eine Gesundheitsgefährdung tatsächlich zu erwarten, müßten vor allem Maßnahmen im Bestand finanziert werden.

Die Vermutung liegt nahe, daß die praktizierten Verfahren der Festlegung von Schallschutzanforderungen häufig zu einem Zwangskonsum bei Schallschutzmaßnahmen führen. Von daher sollte nach einer möglichst breiten empirischen Basis zur Festlegung der Mindestanforderung gesucht werden. Ausgangspunkt für die Suche nach einer empirischen Basis kann die Erfahrung sein, daß im Bestand der vorhandenen Wohnungen ganz unterschiedliche Niveaus des Schallschutzes realisiert sind. Gebäude, die unmittelbar nach dem Kriege errichtet wurden, sind beispielsweise durch einen niedrigeren Schallschutz gekennzeichnet. Gleichzeitig haben hier zahlreiche Eigentümer nachträglich erhebliche Verbesserungen bei hohem Aufwand vorgenommen. Diese Verbesserungen können als Indikator für die Dringlichkeit des Bedarfes nach höherem Schallschutz gewertet werden.

Durch geringen Schallschutz gekennzeichnet sind zahlreiche Altbauten, in denen vor allem die Luft- und Trittschallübertragungen aufgrund von Holzbalkendecken oder auch die Übertragungen von Leitungsgeräusche sehr stark ausgeprägt sind. Trotz dieser konstruktiven Mängel erzielt ein erheblicher Teil dieser Gebäude gegenwärtig hohe Preise und Mieten. Die Wohnungen sind begehrt. Viele Bewohner sind bereit, zugunsten einer spezifischen Architektur und zugunsten bestimmter Lagequalitäten auf einen sehr hohen Schallschutz zu verzichten. Ein erheblicher Teil wäre in der Lage, durch aufwendige nachträgliche Investitionen Schallschutz zu erhalten. Solche Investitionen werden zum Teil vorgenommen, zum Teil unterbleiben sie.

Am Immobilienmarkt kann man erhebliche Preisdifferenzierungen beobachten. Wohngebäude in schlechter Lage erzielen weit geringere Preise als Gebäude in guter Lage. Als Differenzierungskriterien können gelten:

- Qualität der Nachbarschaft, insbesondere das äußere Erscheinungsbild durch die jeweilige Architektur.
- Sozialprestige der Nachbarschaft, insbesondere auch Qualität der Schulen, Einkommens- und Bildungsniveau der Bewohner.

Als besonders negativ wirkt sich auf die Immobilienwerte die Nähe zu Hauptverkehrsstraßen oder zu Gleisanlagen aus. Wohngebäude entlang von Ausfallstraßen der Großstädte erzielen deutlich niedrigere Preise als Wohngebäude gleicher Lage in innerstädtischen, ruhigen Lagen. Daraus wird z. B. deutlich, daß Verkehrslärm als sehr negativ empfunden wird, während Schallübertragungen in Ge-

bäuden, insbesondere in den relativ kleinen Miethausgebäuden der Gründerzeit, nicht als so eindeutiges negatives Qualitätsmerkmal interpretiert werden können.

Bei nachträglichen Schallschutzmaßnahmen gegenüber Verkehrslärm sind Abhilfemaßnahmen durch den Einbau von Schallschutzfenstern möglich. Hier ist zu berücksichtigen, daß ein großer Teil der Mieter nur über ein geringes Einkommen verfügt. Von daher ist das geringe Ausmaß der marktwirtschaftlich finanzierten Investitionen in der Vergangenheit auch Zeichen eines geringen Einkommens. Bei der Bewertung der Investitionstätigkeit muß die jeweilige Einkommenssituation der Bewohner mit berücksichtigt werden. Unterbleiben z. B. an verlärmten Straßen nachträgliche Schallschutzinvestitionen, dann ist das ein Hinweis auf Haushalte mit niedrigen Einkommen, bei denen der Bedarf nach alternativem Konsum sehr hoch ist, d.h. die Zahlungsbereitschaft zugunsten von nachträglichen Wohnwertverbesserungen relativ gering ist. Bei einer Abwägung sind demgegenüber durchschnittliche Einkommen und die Präferenzäußerungen der Bewohner mit durchschnittlichen Einkommen stärker zu gewichten.

## **2 Elektrische Anlagen in Wohngebäuden**

Die DIN 18015 "Elektrische Anlagen in Wohngebäuden" besteht aus drei Teilen. In Teil 1 werden Begriffsdefinitionen und Planungshinweise gegeben. Teil 3 enthält Vorgaben für die Leitungsführung und die Anordnung der Schalter, Steckdosen und Auslässe. In Teil 2 werden "Art und Umfang der Ausstattung" beschrieben. Darin sind u. a. enthalten:

- Vorgaben über die notwendige Zahl der Steckdosen, Schalter und Beleuchtungsauslässe für verschiedenste Räume und Raumgrößen,
- Vorgaben über die Zahl der vorzusehenden Stromkreise,
- Angaben zur Anzahl der Anschlüsse von Verbrauchern über 2KW (z. B. Waschmaschine, Spülmaschine),
- Empfehlung zur Verwendung von drahtlosen Fernbedienungen zum Schalten von motorisch betriebenen Jalousien, Toren etc. in besonderen Fällen,
- Vorgabe zur Verwendung von Beleuchtungsanlagen mit Zeitschaltautomatik und Abdimmfunktion in Treppenhäusern von Mehrfamilienhäusern,
- Vorgabe zur Verwendung von Dämmerungs- und Bewegungsschaltern (gegebenenfalls kombiniert in einem Gerät) zur Beleuchtung von Zugängen, Gebäudeeingangstüren einschließlich der Klingeltableaus und der Stufen im Zugangs- und Eingangsbereich, sofern die Beleuchtung nicht beständig sichergestellt ist.

Bei den beispielhaft aufgeführten Vorgaben der DIN 18015 ist offensichtlich, daß viele Ausstattungsmerkmale im Einzelfall sicher wünschenswert sind. Einer Ausstattung oder einer bestimmten Art der

Ausführung auf dem Wege der Normung einen verbindlichen oder quasi-verbindlichen Charakter zu verleihen, bedeutet jedoch, die Ergebnisse anderer Kosten-Nutzen-Überlegungen zu unterbinden. Der Umfang der Elektroausstattung ist ein Qualitätsmerkmal, das von jedem Käufer, Mieter oder Bauherren abschließend beurteilt werden kann. Eine Norm ist in diesem Bereich dementsprechend als Vorgabe überflüssig.

### 3 Abdichtungsnorm

In der DIN 18195 "Bauwerksabdichtungen" sind Regeln zur Abdichtung von Bauwerken und Bauteilen mit Bitumenwerkstoffen, Metallbändern und Kunststoff-Dichtungsbahnen gegen nichtdrückendes Wasser enthalten. Von der Baupraxis werden diese Regeln als praxisfern eingestuft. Die Verbindlichkeit der Norm ergibt sich auch hier nicht aus öffentlich-rechtlichen Forderungen, sondern aus der Rechtsprechung im Streitfall. Sachverständige und Gutachter der Gegenseite beurteilen eine sachgemäße Ausführung oftmals anhand der Einhaltung der DIN-Norm. In der Folge kommt es zu teuren und oftmals unnötigen Reklamationsarbeiten.

Die Praxisferne kommt in folgenden Regelungen zum Ausdruck:

- In Teil 5, Abschnitt 7.1.6 wird gesagt, daß die Abdichtungen von waagerechten und schwach geneigten Flächen an die anschließenden, höhergelegenen Bauteile in der Regel 15 cm über die Oberfläche der Schutzschicht des Belages oder der Überschüttung hochzuführen und dort zu sichern sind. Die hier geforderte Abdichtungsmaßnahme im Bereich des Höhenversatzes der Terrasse, Dachterrasse oder des Balkons ist konstruktiv insbesondere im Bereich der Fenstertüren nicht möglich. Daher kann in der Praxis diese Forderung nicht eingehalten werden, weil sonst der Übergang zwischen Wohnraum und Terrasse oder Balkon im Türenbereich zu einer schwer überwindbaren oder insbesondere für Behinderte lästigen Barriere wird. Schäden sind aufgrund der Nichteinhaltung der Forderung bisher in keinem Fall eingetreten.<sup>42</sup>
- Bei "Naßräumen" in Wohngebäuden wird eine Abdichtungsschicht im Fußbodenbereich gefordert, die im Wandbereich 15 cm hochzuführen ist. Dabei wird nicht in Betracht gezogen, daß dieser Forderung im Bereich der Tür nur nachgekommen werden kann, wenn das Bad um 15 cm abgesenkt wird. Da Badezimmer in Wohngebäuden nicht als "Naßräume" anzusehen sind, sind hier im Grunde einfachste Abdichtungsmaßnahmen völlig ausreichend, die verhindern, daß Wasser z. B. beim Wischen in die Konstruktion gelangt. Aufwendige Abdichtungsarbeiten, wie z. B. in Ziff. 7.2 gefordert, sind hier nicht notwendig.

<sup>42</sup> Vgl. Stellungnahme vom 6. 2. 1989 von Prof. Schulze, Institut für Baukonstruktion und Holzbau der TU Braunschweig für die Fa. Weber Hausbau.

- Im Bereich der Wasserentnahmestellen, d. h. im Bereich des Wasserhahns, der beispielsweise auf dem Waschbecken montiert ist, sind mindestens die in der Norm unter Ziff. 7.2 beschriebenen Abdichtungsmaßnahmen 20 cm über die Wasserentnahmestelle zu führen. Die Abdichtungsbahnen sind an die des Fußbodens anzuschließen.

Die Forderungen der DIN 18195 sind, wie diese Beispiele zeigen, im Einzelfall aus funktionellen Gründen nicht realisierbar, aus wirtschaftlichen Gründen nicht sinnvoll und in der Praxis in aller Regel nicht üblich. Obwohl es auf der Basis dieser abweichenden Praxis nicht zu einer Vielzahl von Bauschäden gekommen ist, ist die Einhaltung der DIN 18195 vor Gericht weiterhin Grundlage zur Beurteilung einer sachgemäßen Ausführung. Abweichungen von den Forderungen der Norm können zwar auch als begündete Ausnahmefälle (DIN 18195 Teil 9) angesehen werden. Ein Verweis darauf wurde in der Gerichtspraxis bislang jedoch nicht akzeptiert.

## **4 Brandschutzvorschriften**

### **4.1 Brandschutz zwischen Bauordnungsrecht, Normen und Genehmigungsbehörden**

Der Brandschutz ist das originäre und bis heute wichtigste Anliegen der staatlichen Einflußnahme auf das Bauwesen. Anlaß der ersten Vorschriften bauordnungsrechtlicher Art waren die großen Stadtbrände im Mittelalter. Die Brandschutzvorschriften sind ein großer Teil des Bauordnungsrechtes. Die europäische Normung hat den Brandschutz folglich auch in den Katalog der wesentlichen Anforderungen an Bauwerke und damit in ihren Aufgabenbereich übernommen. Beim Zustandekommen der Vorschriften greifen verschiedene Regelwerke unterschiedlicher Regelsetzer ineinander:

- Das Bauordnungsrecht enthält Vorgaben über die Feuerwiderstandsdauer von Bauteilen und das Brandverhalten der Baustoffe, über die Notwendigkeit zur Errichtung bestimmter Sonderbauteile (Brandwände, Brüstungen, Feuerschutzabschlüsse), über einzuhaltende Abstände, die ein Übergreifen des Brandes auf benachbarte Gebäude verhindern sollen, über die Anlage von Rettungswegen und Regeln, die den Zugang und die Durchfahrt für Lösch- und Rettungsarbeiten sichern.
- In der Normung werden die im Bauordnungsrecht benutzten Begriffe (feuerhemmend, feuerbeständig, nicht brennbar etc.) konkretisiert. Dazu werden Prüfverfahren beschrieben, mittels derer die Brennbarkeit bzw. die Feuerwiderstandsdauer ermittelt wird. Auf der Basis dieser Begriffe werden Anforderungen für die genannten Sonderbauteile gegeben (z. B. Brandwände). Die DIN 4102 "Brandverhalten von Baustoffen und Bauteilen" ist bauaufsichtlich eingeführt. Die Arbeiten zur europäischen Normung von Prüfverfahren in CEN TC 127 "Fire Safety in Buildings" werden mit großer Intensität betrieben.

- Im konkreten Genehmigungsfall verbleiben noch erhebliche Beurteilungsspielräume bei den kommunalen Genehmigungsbehörden (i. w. Bauaufsicht und Feuerwehr). Ihnen obliegt die Beurteilung, ob aufgrund von Abweichungen von den zugrunde gelegten Nutzungsabläufen im Gesetz vorgesehene Ausnahmen oder Befreiungen erteilt werden können, ob und welche Vorkehrungen im Sinne von kompensierenden Maßnahmen als gleichwertig anzusehen sind usw.. Diese Beurteilungsspielräume sind bei Umbauten und Umnutzungen von besonderer Bedeutung.

#### **4.2 Wahrnehmung der Brandschutzregeln in der Praxis**

Die Rechtfertigung einer staatlichen Festlegung von Brandschutzbauvorschriften muß sich auf die Überlegung beziehen, daß der einzelne Bauherr nicht über ausreichende Erfahrungen verfügt, die Wahrscheinlichkeit eines Brandes und die von Bränden ausgehenden Risiken abzuschätzen. Daraus folgt die Annahme, daß eine ausschließlich in private Hände gelegte Brandvorsorge unzureichend sei. Demgegenüber sei der Staat bei der Festlegung von Brandschutzmaßnahmen in der Lage, eine systematische Brandursachen- und Brandfolgenforschung sowie eine Wirkungsanalyse von Brandbekämpfungs- und Sicherungssystemen zu betreiben. Daß eine solche Forschung nicht ausreichend betrieben wird, ist kein Geheimnis und wird auch in der Praxis heftig kritisiert. In der Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?" ist der Brandschutz der mit Abstand am deutlichsten kritisierte und von fast allen Gesprächspartnern als Ärgernis genannte Regelungsbereich. Insbesondere die Willkür der Festlegungen, die oft eher die Empfindlichkeiten einzelner Bearbeiter als die Physik des Brandes widerspiegelt, wird kritisiert:

"Nach jedem Brand kommt etwas Neues."

"Das Sicherheitsdenken verläuft in Wellen, es ist personenbedingt."

"Der Brandschutz verhindert ziemlich viel."

"Das Vorschriftenniveau könnte reduziert werden."

"Alle Brandschutzbauvorschriften, die der Schadensminimierung dienen, sind zu überdenken."

Als besonderes Einzelärgernis werden die zunehmend geforderten motorisch betriebenen Rauchabzugsklappen genannt. Deren Wirkung ist jedoch besonders zweifelhaft. Die komplizierte Technik ist anfällig und birgt ein hohes Ausfallrisiko im Brandfall. Je nach Abzugsverhältnissen können sich automatisch öffnende Klappen auch negativ auswirken. Die vornehmlich im Treppenhaus angebrachten Klappen können eine Sogwirkung entfalten, die zu einem zusätzlichen Verqualmen des Treppenhauses führt und damit den Fluchtweg unpassierbar macht.

Weitere, aus der oben genannten Expertise entnommene Beispiele belegen die Willkür der Forderungen:

"In einem Fall wurde die Zugangs-/Erschließungsgasse von zwei möglichst nahe zueinandergestellten zweigeschossigen Reihenhauszeilen mit einem Glasdach überdeckt. Die beiden Fronter dieser Gasse wurden ebenfalls verglast, so daß im Erschließungsbereich ein Glashaus als Vor- und Spielzone entstand. Dieses Glashaus mußte wegen der relativ großen Grundfläche mit zahlreichen motorisch betriebenen Rauchabzugsöffnungen ausgerüstet werden – mit zusätzlichen Feuerlöschern in jedem Keller – und das, obwohl jedes Haus an der Gartenseite einen direkten Zugang ins Freie hat."

"Während (in Hessen) bei aneinandergebauten Gebäuden auf dem selben Grundstück in Abständen von höchstens 40 Metern eine Brandwand herzustellen ist, muß zwischen (im allgemeinen 6–7 m breiten) Reihenhäusern mit individuellen Eigentumsverhältnissen pro Haus jedesmal eine Brandwand hergestellt werden."

Auch im Urteil anderer Experten erhält der Brandschutz ähnlich schlechte Noten:<sup>43</sup>

"Außerdem sei hier auf manche Orgie in Baugenehmigungen mit Handfeuerlöschern (im Ernstfall leer), mit Schlauchschränken (im Ernstfall ohne Schlauch), mit Orientierungsplänen für die Feuerwehr (im Ernstfall keine schnelle Orientierungsmöglichkeit) verwiesen. Die Praxis zeigt, daß solche Forderungen mehr der Befriedigung der für den Brandschutz zuständigen Behörden im Baugenehmigungsverfahren dienen als einer wirkungsvollen Brandbekämpfung, insbesondere in großen und umfangreichen Gebäuden."

#### **Brandschutzworschriften als Marktzugangsbarriere**

Brandschutzworschriften des Bauordnungsrechts können sich auch als Hindernis für bestimmte Anbieter erweisen. Ein Beispiel hierfür ist die Bestimmung des § 27 Abs. 4 BauO NW. Nach dieser Vorschrift dürfen für Wohngebäude geringer Höhe mit nicht mehr als zwei Wohnungen (Reihenhäuser) in den seitlichen Gebäudeabschlußwänden brennbare Baustoffe nur dann verwendet werden, wenn diese Gebäude nicht gegeneinander versetzt sind (Anordnung in gerader Flucht ohne Versprünge). Da die Bebauungspläne der Kommunen oft derartige Versätze bei Reihenhausgruppen vorschreiben, um städtebauliche Monotonie zu vermeiden, werden die Holzbauweisen der Fertighaushersteller vom nordrhein-westfälischen Markt für diese Hausform praktisch ausgeschlossen. Eine derartige Beschränkung besteht in Bundesländern, die die MBO unverändert übernommen haben, nicht, da nach § 28 Abs. 1 MBO bei Reihenhäusern Wände mit brennbaren Baustoffen gestattet werden können, wenn Bedenken des Brandschutzes nicht bestehen. In Bundesländern mit traditionell hohem Anteil der Holzbauweise ergeben sich keine marktbehindernden Restriktionen. So erlaubt z.B. Bayern im Artikel 32 Abs. 3 seiner Bauordnung Reihenhäuser in Holzkonstruktion ohne die einengende Vorgabe des nordrhein-westfälischen Rechts.

<sup>43</sup> Vgl. Christoph Köhler und Hartmut Unger: Kostendämpfung und Brandschutz. Manuskript o.J., S. 4.

#### 4.3 Ansatzpunkte zu einer systematischen Ableitung von Brandschutzforderungen

Die genannten Beispiele zeigen, daß die Brandschutzforderungen nicht auf einer ausreichend systematischen Erforschung von Brandrisiken basieren. Oft wird sogar behauptet, daß der Brandschutz kein Gegenstand einer Kosten–Nutzen–Abwägung sein dürfe. Wenn es um die Sicherheit von Menschen geht, werden Vorkehrungen oft absolut gesetzt. Dabei wird übersehen, daß in anderen Bereichen gesundheitliche Risiken akzeptiert werden.

Jede systematische Aufbereitung erfordert zunächst eine Auflistung von Schadensfällen. Darin sollten die Brandursachen systematisiert werden. Die Brandfolgen für das Gebäude (Sachschäden) und für die Bewohner sind darüber hinaus zu dokumentieren. Gesundheitliche Beeinträchtigungen und Todesfälle müssen auf ihre Ursachen hin untersucht werden. Erst auf der Basis einer solchen "Unfallstatistik" können geeignete Schutzvorkehrungen abgeleitet werden. In allen wesentlichen Punkten, an denen Brandschutzmaßnahmen ansetzen können, sollte an bisheriger Forschung angeknüpft und die Ergebnisse konsequent umgesetzt werden:<sup>44</sup>

- Brandverhinderung: Durch organisatorische Maßnahmen kann die Wahrscheinlichkeit einer Brandentstehung beeinflußt werden. Der vorbeugende Brandschutz konzentriert sich u. a. auf die Behinderung der Brandausbreitung, sei es durch Maßnahmen im Brandentstehungsraum (z. B. Baustoffanforderungen), sei es durch Forderungen nach Abschottung. Die üblichen Vorkehrungen gehen davon aus, daß "Verhaltensmängel" auftreten.
- Fluchtmöglichkeiten: In der Vergangenheit hat sich oft gezeigt, daß Fluchtwege von verängstigten Menschen nicht schnell genug aufgefunden werden können. Es ist zu untersuchen, wie Gebäude und Fluchtwege anzulegen und zu kennzeichnen sind, damit das Verlassen des Gebäudes erleichtert wird.
- Verqualmung der Flucht- und Rettungswege: Die Maßnahmen zur Verhinderung der Brand- und Rauchausbreitung sind ebenfalls nicht ausreichend untersucht.
- Alarmieren der Feuerwehr: Die Tendenz zu technisch immer aufwendigeren Brandmeldeanlagen erhöht die Störanfälligkeit und reduziert gegebenenfalls die Bedienbarkeit. Durch störanfällige Systeme ausgelöste Fehlalarme gefährden die Wirkung im Ernstfall. Die Bedienung muß schnell, sicher und unkompliziert möglich sein.
- Ausrüstungsstand der Feuerwehr: Bei den Forderungen zum baulichen Brandschutz (z. B. Bildung von Brandabschnitten) sind auch die technischen Fortschritte der Feuerwehr zu berücksichtigen.

---

<sup>44</sup> Die folgende Systematik ist weitgehend übernommen aus: Christoph Köhler und Hartmut Unger: Kostendämpfung und Brandschutz. Manuskript o.J.

Die verschiedenen Ansatzpunkte müssen nach ihren Kosten und ihrer Wirksamkeit im Verbund beurteilt werden. Es ist z. B. denkbar, daß geringe Anstrengungen zur Entwicklung funktionssicherer und möglichst einheitlicher Brandmeldeanlagen zu einer deutlichen Reduzierung der Brandfolgen führen kann, die eine Reduzierung des baulichen Brandschutzes ermöglicht. Auch der Leistungsstand der Feuerwehr könnte als Bonus auf die notwendigen Brandschutzvorkehrungen angerechnet werden.

## VIII Förderpolitik

### 1 Möglichkeiten der Kostensenkung im sozialen Wohnungsbau

#### 1.1 Erfahrungen mit dem kosten- und flächensparenden Bauen

Die Bemühungen um kosten- und flächensparendes Bauen entstanden nicht erst in den letzten Jahren als Folge des neuen Kapitalmangels in der Bundesrepublik und der Engpässe in den öffentlichen Haushalten, die es nicht mehr erlauben, die klassischen Förderprogramme weiterzuführen oder sogar noch auszuweiten. Kostensenkungsbemühungen sind immer wieder in Perioden hohen Wohnungsmangels und knapper öffentlicher Fördermittel in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt. Das BMBau hat zusammen mit den Ländern, vor allem in der ersten Hälfte der 80er Jahre, zahlreiche Pilotprojekte des kosten- und flächensparenden Bauens unterstützt. Der Gesamtverband der Wohnungswirtschaft hat zusammen mit dem BDA spezielle Bauprojekte dokumentiert. Aus dieser Phase sind zu nennen: Stuttgart-Pfaffenäcker, Hamburg-Allermöhe, Kassel-Wolfsanger, Hagen-Haspe, Essen-Vogelheim u.v.m. Von 1980 bis 1985 sind insgesamt 485 Projekte mit 16.785 Wohneinheiten in die Programme des kosten- und flächensparenden Bauens einbezogen worden.<sup>45</sup>

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Erkenntnisse, die in diesen Projekten gewonnen und angewendet wurden, sich am Markt nicht "von allein" ausgebrettet haben. Allein diese Erfahrung macht deutlich, daß bei den beteiligten Akteuren offensichtlich keine intensiven Interessen bestehen, solche Bauformen und -verfahren zu realisieren. Oder es bestehen Kapazitätsengpässe, weil für die Realisierung solcher Projekte Spezialisten und Fachleute mit Erfahrung fehlen. Beide Gründe wären für den jetzt erneut gestarteten Versuch, ein kosten- und flächensparendes Bauen zu realisieren, von erheblicher Tragweite. Von daher sieht die Kommission ihre Aufgabe nicht nur darin zu prüfen, welche Normen und technische Regelwerke sich bei Baukostensenkungen als hinderlich erweisen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen ist auch sehr sorgfältig zu prüfen, inwieweit stärkere Interessen an einem kosten- und flächensparenden Bauen geweckt werden können. Darüber hinaus

<sup>45</sup> Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Bund Deutscher Architekten, Deutscher Städletag: Bericht '85 der Arbeitsgruppe Kooperation GGW-BDA-DST. Erfahrungen der Aktion "Hohe Qualität – tragbare Kosten" mit Pilotprojekten im Wohnungsbau. Köln und Bonn 1986, S. 12.

sind auch Vorschläge zu entwickeln, die darauf abzielen, offensichtlich fachlich bestehende Kapazitätsengpässe bei der Umsetzung von kostensparendem Bauen zu überwinden.

### **1.2 Die Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus bei der Etablierung eines Marktes für kostengünstige Bauweisen**

Die Bemühungen zur Durchsetzung kostengünstiger Bauweisen werden immer wieder mit dem Vorurteil konfrontiert, das Land mit einem "Billig- oder Schlichtwohnungsbau" überziehen zu wollen. Diese Bezeichnung verführt zu der Annahme, daß Kostensenkungen im Wohnungsbau zu einer Bauweise führen, die zusätzlich zu den ästhetischen und sozialen Mängeln des Großsiedlungsbaus der sechziger oder siebziger Jahre noch Gefahren für Gesundheit und Sicherheit der Bewohner mit sich bringt. Als besonders abschreckendes Beispiel wird der Plattenbau der ehemaligen DDR genannt. In diesem Zusammenhang taucht das Argument auf, kostengünstige Bauweisen seien nur zu lasten der langfristigen Wirtschaftlichkeit zu realisieren.

Diese geballte Ladung an Vorurteilen macht deutlich, vor welchen Akzeptanzproblemen kostengünstige Verfahren und Bauformen stehen. Kleine und große Investoren fürchten gleichermaßen um die wirtschaftliche Verwertbarkeit ihrer Objekte. Diese Hindernisse lassen sich im freifinanzierten Wohnungsbau nur schwer überwinden.<sup>46</sup> Daher kommt der Förderpolitik eine entscheidende Rolle, wenn nicht eine Pionierfunktion bei der Etablierung eines Marktes für kostengünstige Bauweisen zu. Mit konsequent auf Kostenreduzierung abgestimmten Förderrichtlinien können Standardreduzierungen erprobt und Rationalisierungen angeregt werden. Dabei ist anzunehmen, daß sich der Druck auf die Kosten eher in Rationalisierungen als in Standardreduzierungen umsetzen muß, weil derjenige Anbieter, der bei niedrigen Kosten den höchsten Standard anbieten kann, langfristig (nach dem Ablauf der Bindung) mit der besten Rendite rechnen kann.

Der einzelne Bauherr eines Eigenheims ist aufgrund seiner schlechten Informationslage oft nicht in der Lage, die Risiken abzuschätzen, die mit neuen Baustoffen, anderen Bautechniken usw. verbunden sind – nicht zuletzt deshalb, weil ihm Erfahrungen und Kenntnisse aus seiner Alltagswelt fehlen. Insofern hat er unter den gegenwärtigen Bedingungen guten Grund, innovationsfeindlich zu sein und sich im Zweifel für die aufwendigere Variante bei der Bauausführung zu entscheiden. Er ist oft auch nicht in der Lage, durch geschickte Verhandlungen die Anbieter (Architekten, Bauunternehmen, Handwerker) einem Preisdruck auszusetzen. Bei großen Wohnungsbauunternehmen kommt es beispielsweise öfter vor, daß die Honorare für Architekten auf freier Verhandlungsbasis außerhalb der HOAI festgesetzt werden. Gegenüber einem einzelnen Bauherren wird der Architekt nicht so schnell vertragliche Sonderregelungen eingehen.

---

<sup>46</sup> Dazu ein Unternehmer, der versucht, holländisches "Bau-Know-how" nach Deutschland zu exportieren: "Der Einzelbauherr ist dem Prinzip noch auf mindestens 10 Jahre hinaus ausgeliefert. (...) Eine Kostensenkung geht derzeit nicht mit den deutschen Architekten und deutschen Bauleistungen."

### **1.3 Kostenobergrenzen**

Einen Hebel zur Kostendämpfung bietet das Förderinstrumentarium mit der Möglichkeit zur Festlegung von Kostenobergrenzen. Überschreitet der Bauherr den vorgegebenen Wert, entfällt die Förderung gänzlich. Die Kostenüberschreitungen gehen dann voll zu lasten des Bauherren und reduzieren seinen Gewinn. Umgekehrt sollten über die Kostenobergrenzen hinausgehende Einsparungen den Bauherren zugute kommen. Die Ermittlung der Kosten kann sich an den Kosten für das gesamte Bauwerk oder an flächenbezogenen Werten orientieren. Die Kosten für das Grundstück und die Erschließung können berücksichtigt werden oder unberücksichtigt bleiben. Der Einsatz von Förderpauschalen mit festen Förderbeträgen pro Quadratmeter Wohnfläche begünstigt ebenfalls einfache Ausstattungsstandards. Von niederländischen und dänischen Wohnungsbauunternehmen, die in Deutschland tätig sind, wird immer wieder betont, daß die fehlenden Kostenvorgaben und das "Subventionswesen" eine wesentliche Grundlage der hohen Baukosten sind.

In verschiedenen Bundesländern ist die Vorgabe von Kostenobergrenzen bereits Bestandteil der Wohnungsbauförderung. In Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Bremen und Sachsen-Anhalt sind sie sowohl für den Mietwohnungsbau als auch bei Eigentumsmaßnahmen vorgesehen. Baden-Württemberg beschränkt ihre Festlegung auf den ersten Förderungsweg. Eine Kostenbegrenzung für Eigentumsmaßnahmen existiert in Rheinland-Pfalz, und in Hamburg findet sich eine für den Mietwohnungsbau im ersten Förderungsweg. Die Gesamtkostengrenze ist in Hamburg relativ hoch festgelegt. Mecklenburg-Vorpommern wird 1994 Kostenobergrenzen einführen, und Thüringen diskutiert derzeit deren Einführung.

Kostenobergrenzen werden besonders in Ländern mit starken regionalen Unterschieden bei den Grundstückspreisen und den Preisen für Bauleistungen zwiespältig beurteilt, weil sie einen relativ hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand erzeugen. Die Kostenobergrenzen können dort kaum flächendeckend einheitlich festgelegt werden. Schwierigkeiten bei der Festlegung von Kostenobergrenzen können dazu führen, daß sie sich an den Erfahrungswerten der letzten Jahre orientieren und folglich keinen Anreiz zu einer weitergehenden Kostenreduzierung bieten. Werden sie in dieser Form angewendet, können lediglich überproportionale Kostensteigerungen vermieden werden. Durch ein schrittweises Herunterschrauben der Kostenobergrenzen sollten jedoch sowohl Rationalisierungen als auch Standardsenkungen angeregt werden.

### **1.4 Abschaffung der Instandsetzungspauschalen in der Förderung**

Die Mieten im sozialen Wohnungsbau ergeben sich aus den Regeln der Kostenmietkalkulation der II. Berechnungsverordnung. Danach erhalten die Eigentümer für die laufenden Instandsetzungen jährliche Pauschalen. Diese Pauschalen werden nicht nach tatsächlichen Ausgaben, sondern nach Er-

fahrungswerten festgelegt und in unregelmäßigen Abständen an die Preis- und Kostenentwicklung angepaßt.

Als Folge dieser Regelung haben die Eigentümer ein Interesse an einer hohen Materialqualität, die zu geringem Verschleiß und zu langer Lebensdauer führt. Auf diese Weise können die tatsächlichen Ausgaben möglichst niedrig gehalten werden. Im Rahmen der Pauschalien ergibt sich daraus ein günstiges Einnahme-/Ausgabeverhältnis. Die Pauschalierung von Instandsetzungsaufwendungen führt dazu, daß die Investoren eine Optimierung zwischen Bauqualität bzw. Baukosten und langfristigen Instandsetzungsaufwendungen nicht vornehmen. Sie werden in einem System mit Instandsetzungspauschalien in jedem Fall versuchen, einen möglichst hohen Baustandard zu erreichen. Hinzu kommt, daß die Lücke zwischen der für die Mieter tragfähigen Miete und der kalkulatorisch ermittelten Vollkostenmiete vom Staat getragen wird. Aus dem Gesamtsystem entsteht ein ständiger Anreiz zu sehr hohen Qualitätsstandards und damit hohen Baukosten zu Lasten des Subventionsgebers.

Damit näherte sich der soziale Wohnungsbau in der Praxis in seinen Qualitätsstandards dem frei finanzierten Wohnungsbau ständig an. Es kam in Teilbereichen – jedenfalls wird dies von Experten häufig unterstellt – sogar zu einer höheren Qualität des sozialen Wohnungsbaus, als man sie im frei finanzierten Wohnungsbau erleben konnte. Damit hat der soziale Mietwohnungsbau mit seiner hohen Qualität möglichen Anbietern, die einfache, preisgünstige frei finanzierte Mietwohnungen errichten wollten, weitgehend die Nachfrage entzogen. Ein Markt einfacher Objekte konnte sich in den Städten, die in erheblichem Umfang Sozialmietwohnungen angeboten haben, gar nicht entfalten.

Die problematischen Anreize, die sich aus dem Kostenmietsystem ergeben, lassen sich auf unterschiedliche Weise beseitigen. Der Subventionsgeber kann auf Prüfung der Kosten verzichten und seine Subventionen bezogen auf ein im Wettbewerb ermitteltes Mietergebnis beziehen. Damit erhält der Investor/Eigentümer die Aufgabe, eine möglichst günstige Kostenmetsituation herbeizuführen. Das System der Instandsetzungspauschalien kann aufgehoben werden, wenn eine Gesamtmiete und ihre Entwicklung im zeitlichen Verlauf vereinbart wird.

## **1.5 Rationalisierungsberatung und Rationalisierungskommissionen**

In Schleswig-Holstein ist seit geraumer Zeit bei Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus mit mehr als neun Wohneinheiten eine Rationalisierungsberatung verpflichtend. Sie kann auch von Trägern kleinerer Vorhaben in Anspruch genommen werden. Die Beratungskosten betragen in der Regel 0,5 Prozent der Gebäudekosten und werden als Baunebenkosten anerkannt. Die Beratung wird in Schleswig-Holstein von der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. durchgeführt. Beratungsziele sind eine bessere Grundstücksausnutzung, eine rationellere Grundrißplanung, eine einfache Konstruktion, eine Verminderung der Baumasse und eine bevorzugte Verwendung einfacher

**Bauteile.**<sup>47</sup> In Niedersachsen werden ähnliche Aufgaben vom Institut für Bauforschung wahrgenommen. Die Beratung ist dort allerdings nicht verpflichtend.

Im Wege einer stetigen Beratungstätigkeit könnten, wenn eine systematische, fortlaufende Aufbereitung der Ergebnisse stattfindet, kostengünstige Bauformen entwickelt und marktgängig gemacht werden. Zu diesem Zweck können aus Kapazitäts- und Dringlichkeitsgründen vornehmlich Großstadtkommunen einen Gutachterbeirat "Wohnbaukostensenkung" ins Leben rufen, der mit engagierten Baugutachtern, einem Haustechniker, einem Statiker und einem Brandschutzpraktiker besetzt wird.<sup>48</sup> Diesem Gremium werden alle Wohnungsbauvorhaben der jeweiligen Stadt zur Begutachtung vorgelegt. Die Architekten müssen vor dem Beirat ihre Planung erläutern und auf alle Abweichungen von den bestehenden Normen aufmerksam machen. Wenn der Beirat das Vorhaben genehmigt, geht damit ein Verzicht der Stadt auf Gewährleistungsansprüche bei Mängeln, die auf die Planung zurückzuführen sind, einher.

Die genehmigten Abweichungen können in einem Katalog zusammengefaßt werden, aus dem kostengünstige Bauformen zu entwickeln sind. Als eine eigene städtische Wohnungbaunorm kann diese auch von anderen Kommunen übernommen werden. Die entwickelten Bautypen können mit einer Prüfplakette oder einem Qualitätssiegel versehen werden. Dies könnte deren marktwirtschaftliche Verwertbarkeit erhöhen.

#### Einsparungsmöglichkeiten im Geschoßwohnungsbau

Eine Senkung der Standards wird im freifinanzierten Geschoßwohnungsbau erst nach einer längeren Praxis kostengünstigen Bauens möglich sein. Die Sorge um eine langfristig schlechtere Vermietbarkeit des Objektes bei höheren Instandhaltungskosten wird eine Senkung der Ausstattungsstandards bremsen. Der soziale Geschoßwohnungsbau und ein kostengünstiger Reihenhausbau müssen quasi als Anschauungsmaterial für Investoren und Nachfrager demonstrieren, daß auf einem geringeren Kosteniveau sehr gute Preis–Leistungs–Relationen, die eine stabile Rendite ermöglichen, realisiert werden können. Der frei finanzierte Geschoßwohnungsbau wird erst dann nachziehen. In diesem Marktsegment bleibt eine Senkung der Kosten stärker auf zusätzliche Rationalisierungen angewiesen.

Einige Anregungen zur Realisierung kostengünstiger Bauweisen wurden in der Expertise "Darstellung gelungenen, kostengünstigen Bauens – insbesondere im Geschoßwohnungsbau" anhand bereits realisierter Projekte herausgearbeitet:

\*Die Grundstücksgröße und die Nutzungsbeschränkungen durch Grenzabstände und die städtebaulichen Festsetzungen dürfen die Planungsfreiheit möglichst wenig einengen.

**47** Nach Angaben der Bund-Länder-Arbeitsgruppe "Kostenminderung im sozialen Wohnungsbau" werden durch die Beratungen jährlich ca. 20 Mio. DM eingespart. Das Fördervolumen betrug 1992 4.700 Wohnungen, davon 4.000 Mietwohnungen.

**48** Dieser Vorschlag geht auf Michael Wilkens zurück. Dabei bezieht er sich auf vergleichbare Bemühungen aus den zwanziger Jahren (siehe Wohnbund (Hrsg.): Jahrbuch Wohnpolitische Innovationen '92, S. 91–97).

\*Um die Notwendigkeit zum Bau einer kostenintensiven Tiefgarage zu vermeiden, sind GFZ-Werte über 1,0 ungünstig. Mehr als 4 bis 5 Geschosse erfordern je nach Festsetzung der Landesbauordnung einen Aufzug. Maisonette-Wohnungen im obersten Geschoß erlauben den Bau eines zusätzlichen Geschosses ohne Aufzug.

\*Sattel- und Pultdächer sind konstruktiv unproblematisch und für einen sparsamen Dachausbau geeignet. Bei Gebäuden ohne Keller können sie als Abstellräume dienen.

\*Eine effiziente Grundrißorganisation (Vermeidung unnötiger Flure etc.) erlaubt auch bei einer Reduzierung der Flächen einen hohen Wohnwert. Auch gefangene Räume vermeiden unnötige Flurflächen. Als besonders wichtiger Indikator für kostengünstige Bauweisen ist auch das Ausbauverhältnis anzusehen. Es gibt an, wieviel Kubikmeter Bauvolumen pro Quadratmeter Nutzfläche errichtet wurden. Bei 3 bis 5geschossigen Gebäuden mit Unterkellerung sollten nach den Erkenntnissen der Expertise Relationen von 4,2 bis 5,0 erreicht werden.

\*Eine sparsame Dimensionierung der tragenden Bauteile führt zu Kosteneinsparungen. Eine sparsame Dimensionierung der Decken wird durch Spannweiten von 3,5 bis 5 Metern ermöglicht.

\*Die Kompaktheit des Baukörpers hat positive Auswirkungen auf die Gebäudekosten und auf die laufenden Heizkosten.

In den untersuchten Objekten kamen keine rationalen Bauverfahren zur Anwendung. Eine effiziente Koordinierung der Bauabläufe im Sinne des Bautaktverfahrens und eine Steuerung der Zulieferung spielten keine Rolle. Vorgefertigte Bauteile kamen ebenfalls nicht zum Einsatz. Von diesen Techniken sind auch unter Beibehaltung der Ausstattungsstandards im Geschoßwohnungsbau allerdings erhebliche weitere Einsparungen zu erwarten.

## 1.6 Kostencontrolling

Anders als die Rationalisierungsberatung, die sich vornehmlich an den Bauherren wendet, versucht das seit Mai 1991 von der Stadt Frankfurt am Main eingeführte Kostencontrolling, den gesamten Planungs- und Bauprozess in die Beratung einzubeziehen. Das Verfahren kontrolliert die Planung, den Finanzierungsantrag, die Ausschreibung, die Vergabe, die Bauphase und die Schlußabrechnung. Ein externes Beratungsunternehmen führt die Kostenkontrolle in ausgewählten Fällen durch.

Je früher die Berater eingeschaltet wurden, um so größer waren die Einsparungen. Neben der Senkung der Baukosten und des Fördermittelaufwandes konnte auch eine Beschleunigung der Verwaltungsverfahren erreicht werden. Die technischen Prüfungen zum Förderungsantrag konnten in zwei bis drei Wochen abgewickelt werden. Die Stadt Frankfurt/Main benötigte ohne begleitende Kontrolle bis zu einem Vierteljahr.

Da sich das Verfahren eines externen Beraters bedient, wird die notwendige Kooperation zwischen den beteiligten Ämtern erleichtert. Die hohe Kooperationsbereitschaft von Seiten der Bauherren wird ebenfalls durch den Einbezug eines Externen erklärt, weil dadurch dem Verfahren eine gewisse "Objektivität" zugestanden wird. Bislang konnten alle Vorschläge im Einvernehmen mit den Bauherren umgesetzt werden.

Ein wesentlicher Ansatz zur Ermöglichung geringer Baukosten wird jedoch in der Überprüfung des Bebauungsplanes gesehen. Die räumliche Zuordnung der Baukörper und der nutzbaren Freiflächen sind dabei wesentlich. Auch die Wohnungen werden in bezug auf modifizierte Wohnungsschlüsse, veränderte Grundrisse und Ausstattungen untersucht.<sup>49</sup>

### **Exkurs: Das Kostencontrolling-Verfahren der Stadt Frankfurt/Main – ein Beispiel**

#### **Hintergrund und Bedingungen der Einführung**

In Frankfurt war die Situation des sozialen Wohnungsbaus am Ende der achtziger Jahre von den gleichen Problemen gekennzeichnet wie diejenigen in anderen Städten: sinkende Effizienz des Fördermitteleinsatzes, rückläufige Wohnungsbestände mit Belegungsbindung, steigende Wohnungsnot bei Haushalten mit geringer Zahlungsfähigkeit. Allerdings lagen die Baukosten (incl. Bodenkosten) im sozialen Wohnungsbau DM 1000/m<sup>2</sup> über dem Bundesdurchschnitt und DM 600/m<sup>2</sup> über den Baukosten der nächsten vergleichbaren Stadt. In Relation zu den anderen Großstädten (München, Stuttgart, Hamburg etc.) konnte diese Spitzenstellung Frankfurts nicht auf die höheren Baulandpreise zurückgeführt werden.

Vor der Einführung des Kostencontrolling fand bei den Projekten des sozialen Wohnungsbaus nur eine unzureichende Prüfung der Kosten statt. Die Förderfähigkeit wurde geprüft. Nach Abschluß des Projektes war der Rechnungshof lediglich in der Lage, die formale Richtigkeit der vom Bauträger angefertigten Abrechnung zu überprüfen. In diesem System wurde nicht einmal geprüft, ob die in Rechnung gestellten Arbeiten tatsächlich durchgeführt oder die aufgeführten Materialien verbaut wurden. Ein nochmaliger Anstieg der Baukosten wurde verzeichnet, nachdem der Magistrat eine Ankurbelung des Wohnungsbaus in der Öffentlichkeit ankündigte. Die Verwaltung sieht in diesem Anstieg eine stille Übereinkunft der Wohnungsbauunternehmen. Die besondere Aufgabe, mit knappen Mitteln letzte städtische Flächenreserven zu bebauen, stellte die Verwaltung zudem vor das Problem, auf diesen wertvollen Flächen mit vertretbarem Aufwand eine angemessene, daß heißt in diesem Falle qualitativ ansprechende Bebauung zu realisieren.

Das Kostencontrolling wurde 1991 eingeführt und ist als ein prozeßbegleitendes Beratungsverfahren zu verstehen. Im Idealfall setzt das Verfahren schon bei der Bebauungsplanung ein. Aufgrund des zeitlichen Vorlaufs der Bebauungsplanung mußte sich die Beratungstätigkeit bislang auf die Begleitung der Finanzierung, die Ausschreibung, die Vergabe, die Bauphase und die Schlußabrechnung beschränken.

Die Einführung des Systems stieß allerdings nicht nur bei Teilen der Wohnungswirtschaft auf Widerstände, sondern hatte auch verwaltungsintern seine Widersacher. Die Vermutung, daß ein Teil des fehlenden Kostendenkens aus den eingespielten Beziehungen zwischen öffentlicher Hand und Wohnungswirtschaft resultiert, führte zur Beauftragung einer externen Beratungsgesellschaft. Die beauftragte Gesellschaft sollte bislang nicht in Frankfurt tätig gewesen sein, sie sollte die beratenden Tätigkeiten nicht mit eigenen Architektenleistungen und Investitionsvorhaben verknüpfen und sie sollte in der Lage sein, eigens für das Kostencontrolling der Stadt Frankfurt ein lokales Büro zu gründen. Darüber hinaus war es den Protagonisten des Kostencontrolling aus der Frankfurter Verwaltung wichtig, daß die Gesellschaft intern auf ein breites Spektrum an Qualifikationen und Erfah-

**49** Ähnliche Verfahren werden seit langem im sozialen Wohnungsbau in Schleswig-Holstein praktiziert. Die Beteiligten weisen darauf hin, daß nicht zuletzt wegen dieser seit Jahren durchgeföhrten Beratung die Baukosten im sozialen Wohnungsbau Schleswig-Holsteins geringer sind als in anderen Bundesländern.

rungen in diesem Bereich zurückgreifen kann, um alle finanzwirtschaftlichen, planerischen und bau-technischen Aspekte des sozialen Wohnungsbaus qualifiziert begleiten zu können. Diese um-fassenden Anforderungen machten den Abschluß eines Mehrjahresvertrages notwendig.

Die Einführung des Kostencontrolling war mit einem Wechsel der Zuständigkeit der Wohnungsbauförderung in der Stadtverwaltung Frankfurt verbunden. Die Zuständigkeit ging vom Wohnungsamt zur Stadtplanung über. Dieser Schritt kann ebenfalls dazu gedient haben, alte Verwaltungsroutinen in der Wohnungsbauförderung aufzubrechen. Das Planungsamt sieht sich darüber hinaus eher in der Lage, eine Förderpolitik zu betreiben, die den gesamtstädtischen Wohnungsmarkt im Auge behält, weil sie unabhängig von einzelnen Klientelgruppen agieren kann. Die Aufgabe, für letzte innerstädtische Flächen eine vernünftige Lösung zu finden, dürfte sich so leichter erfüllen lassen.

### **Auswahl der Projekte**

Es werden nicht alle öffentlichen Wohnungsbauprojekte in das Controllingverfahren einbezogen. Die Auswahl der Projekte folgt keinen festgelegten Kriterien. Die Entscheidung, welche Projekte begleitet werden, wird auf einer im 14-tägigen Abstand stattfindenden Sitzung vorbereitet. An dieser Sitzung nehmen Vertreter aller von den jeweils besprochenen Projekten betroffenen Ämter (Kämmerer, Sozialamt, Wohnungamt, Wasserwirtschaft, Umweltamt etc.) teil. Die Initiative zur Prüfung eines bestimmten Projektes kann von allen Beteiligten ausgehen. Anlaß kann der Wunsch zur Prüfung eines bestimmten ausführenden Unternehmens sein oder zu erwartende Kosten- und Koordinationsprobleme, die aus Erwartungen resultieren, die aus der Sicht unterschiedlicher Fachbelange an das Projekt herangetragen werden. Letzte Instanzen der Entscheidung bleiben der zuständige Dezernent und die politischen Gremien.

### **Verhaltensänderungen in der Verwaltung**

Da sich die Wohnungsbauförderung im Rahmen des Kostencontrolling nicht mehr auf die Ausschreibung und Vergabe, die Bewilligung des Förderantrages sowie eine abschließende Kontrolle des fertiggestellten Bauvorhabens beschränkt und sich statt dessen auf beratende, prüfende und das vor allem in Form von projektbegleitenden Tätigkeiten konzentriert, verändern sich die Anforderungen an die Art des Verwaltungshandelns. Bislang hat die Verwaltung nur die Einhaltung des in Bauordnungen, Förderbestimmungen und ergänzenden Richtlinien, Verordnungen und Erlassen bestehenden Rechts überprüft. In dem Moment, in dem neben das klassische Ziel der Rechtmäßigkeit noch das Ziel der Kostenminimierung (hier Reduzierung des Fördermitteleinsatzes) tritt, wird sie selbst zum Anwender des Rechts. Die öffentliche Hand ist dann selbst daran interessiert, das Recht im Sinne der Kostenreduzierung zu interpretieren. Plötzlich fällt es als ein Ärgernis auf, daß die Bauträger die Soll-Bestimmungen der Bauordnungen und Förderrichtlinien als Muß-Bestimmungen interpretieren. Solange die öffentlichen Hände die Kostenmiete auf das gewünschte Mietniveau heruntersubventionieren, können dem Bauträger die hohen Standards nur recht sein.

Kennzeichnend für diese veränderte Vorgehensweise ist, daß die Verwaltung aus sich heraus aktiv wird. Sie wird vom reinen Bearbeiter selbst zum Betreiber eines Projektes, bei dem sie konsequent ihre Interessen einbringt. Dieses Vorgehen erfordert, daß verwaltungsintern eine Klärung stattfindet, welche Anforderungen von behördlicher Seite an das jeweilige Projekt herangetragen werden. Je konkreter am Beginn des Verfahrens das Anforderungsprofil formuliert und beschrieben wurde, um so schneller ist das Projekt durchzuführen. Auch Nachforderungen können so vermieden werden.

Schon in dieser Phase kommt der Beratungsgesellschaft eine bedeutende Rolle zu. Sie macht darauf aufmerksam, wo die Anforderungen unzureichend spezifiziert oder unklar formuliert sind. Die verwaltungsinternen Wirkungen des Kostencontrolling führen ebenfalls dazu, daß das Anforderungsprofil

nicht nur aus der Addition fachspezifischer Wünsche besteht. Unter dem Ziel der Kostenminimierung findet eine Abwägung zwischen den unterschiedlichen von den Fachämtern vertretenen Belangen statt.<sup>50</sup> Bislang bestand weder auf der Seite der öffentlichen Hand noch auf der Seite des Bauträgers Anlaß, über die Kostenwirkungen solcher Wunschzettel nachzudenken: "Der öffentliche Wohnungsbau ist davon bestimmt, daß Ärger gespart wird, nicht Kosten. Es werden seltsame Dinge von bestimmten öffentlichen Stellen gefordert und, die gilt es zu hinterfragen."

### Wirkungen

In dieser Projektphase kann auch die Diskussion ganzer Programminhalte losgetreten werden. Ein Beispiel für die unspezifische und kostentreibende Formulierung eines Programms ist das "behindertengerechte Wohnen". Im öffentlich geförderten Wohnungsbau sind die Wohnungen im EG "behindertengerecht" zu bauen. Folgt man diesem Programm, wird in Frankfurt ein Wohnungsbestand behindertengerecht ausgebaut, der ungefähr dem Anteil der behinderten Menschen an der Gesamtbevölkerung entspricht. Der Begriff "behindertengerecht" wird dabei in der Regel mit mobilitätsbehindert gleichgesetzt. Daß sich der Anteil der Behinderungen jedoch aus der Summe verschiedenster Behinderungen (Seh-, Hörbehinderungen u. a.) zusammensetzt, wird nicht bedacht. Der Ausbau im Sinne der Mobilitätsbehinderungen erhöht jedoch die Kosten und geht am Ziel vorbei. Die wenigen behindertengerechten Wohnungen, die der Frankfurter Verwaltung zur Verfügung stehen, sind zudem kaum adäquat zu vermieten, weil die in Frage kommenden Personen sich in der Regel mit eigenen Mitteln oder mit der Unterstützung öffentlicher Gelder aus anderen Quellen den vorhandenen Wohnstandort an ihre Bedürfnisse angepaßt haben. Ein Umzug ist darüber hinaus für einen behinderten Menschen mit erheblichen Belastungen und Problemen verbunden, u. a. weil die Gewöhnung an das neue Wohnumfeld um ein Vielfaches anstrengender ist. Dieses Beispiel zeigt stellvertretend für andere Regelungen, daß unspezifisch formulierte Anforderungen vielfach Kosten produzieren und ihr Ziel nicht erreichen. In Frankfurt ist man zu der Einschätzung gelangt, daß es die "Scheu von der sachgerechten Einzelentscheidung" ist, die die Kosten in die Höhe treibt.

Eine Verwaltung, deren innere Organisation an der Administrierung vorformulierter Programme orientiert ist, ist dieser Aufgabe allerdings kaum gewachsen. Sachgerechte Einzelentscheidungen erfordern immer ein Abwegen zwischen unterschiedlichen fachlichen Belangen und Kostengesichtspunkten am konkreten Projekt. Das Planungsamt in Frankfurt bezeichnet diese Art des Verwaltungshandelns als "kontextuell" und stellt es dem klassischen "konsekutiven" Modus gegenüber.

Diese Art des Verwaltungshandelns bestimmt auch die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bauträger. Das Beratungsunternehmen übernimmt auch hier eine Mittlerrolle. Dabei ist es kein Ziel des Frankfurter Kostencontrolling, Kosten aufgrund von Standardsenkungen zu erreichen und den Bauträgern solche Einsparungsmöglichkeiten aufzuzwingen. Im Vordergrund sollen die Beratung durch die Gesellschaft und Verhandlungen über die Fördermittelbewilligung stehen. Im Einzelfall werden auch relativ teure Lösungen förderfähig, wenn der Bauherr seine daran geknüpften Interessen, beispielsweise im Sinne einer langfristigen Wirtschaftlichkeit des Objektes, glaubhaft vortragen kann. Ein besonders teurer Boden wurde z. B. mit einem Betrag gefördert, der den Kosten einer normalen Bodenkonstruktion entsprach. Die Mehrkosten mußte der Bauherr selbst tragen.

<sup>50</sup> Die Bedeutung eines solchen Mechanismus bei der Formulierung des Anforderungsprofils öffentlichen Handelns macht ein anderes Beispiel aus Frankfurt deutlich. Das Planungsamt hat Gebäude ausfindig gemacht, bei denen der Eigentümer die notwendigen Instandhaltungsinvestitionen unterlassen hatte, die also vom Verfall ihrer Substanz bedroht waren. In ungefähr 70% der Fälle konnte der Eigentümer auf unklare oder widersprüchliche behördliche Entscheidungen oder Anordnungen zur Erklärung seines Verhaltens verweisen.

Je mehr diese Art der Verhandlungsführung als öffentliche Aufgabe verstanden wird, um so mehr müssen die Angestellten der Verwaltung in der Lage sein, sich qualifiziert mit den inhaltlichen Fragen des Baugeschehens auseinanderzusetzen. Betriebswirtschaftliche sowie planerische und bau-technisch-konstruktive Kenntnisse sind die Voraussetzung dazu. Den Mangel an Qualifikation konnte in diesem Fall das von der Verwaltung engagierte Beratungsbüro ausgleichen. Diese enge Zusammenarbeit in der Diskussion von Detailfragen erfordert auf Seiten der Verwaltung auch eine Aufwertung der technischen Ausrüstung, um die mit Hilfe von EDV erstellten Kalkulationen und Konstruktionszeichnungen der Bauträger einsehen und überprüfen zu können. Nach einer vergeblichen Wartezeit von mehreren Jahren haben sich die beiden für das Kostencontrolling verantwortlichen Mitarbeiter der Stadt Frankfurt auf eigene Rechnung die entsprechende Ausstattung angeschafft.

Einige Beispiele verdeutlichen die Möglichkeiten des Einwirkens auf die Kosten im öffentlich geförderten Baugeschehen durch Kostencontrolling:

- In einem kürzlich verabschiedeten Bebauungsplan waren Gebäude mit einer Bautiefe von 6 Metern vorgesehen. Sollen bei dieser Bautiefe die Vorgaben der neuen Wärmeschutzverordnung eingehalten werden, sind Wandstärken von 50 cm notwendig. Das Verhältnis der vermietbaren Fläche zum umbauten Raum wäre deutlich verschlechtert. Da die Baukosten deutlich von der Baumasse abhängen, steigen die Kosten pro Quadratmeter Nutzfläche.<sup>51</sup>
- In Zusammenarbeit mit den Investoren werden unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Zinsentwicklung Zahlungspläne zur Auszahlung der Förderung abgestimmt, wodurch eine Senkung der Zinskosten erreicht wird. Da die Zinskosten bis zu 5% der Gesamtkosten betragen können, ergeben sich vor allem bei großen Projekten erhebliche Einsparungspotentiale.
- Beim Bau eines Studentenwohnheimes konnte durch eine Veränderung der Grundrisse bei gleicher Kubatur und gleichen Kosten die Anzahl der Wohnplätze von 60 auf 80 angehoben werden. Dazu mußte u. a. die Bautiefe von 10 Meter auf 14 Meter erhöht werden.
- Bei Bauvorhaben, die eine Mischung freifinanzierter und öffentlich geförderter Wohnungen beinhalten, wurde schon mehrfach nachgewiesen, daß die Erstellung der Außenanlagen zu einem überproportionalen Teil über den geförderten Anteil des Bauvorhabens abgerechnet wird.
- Die Überprüfung der Wohnflächenberechnungen in einem Projekt mit 400 Wohnungen ergab einen Fehler in der Berechnung der Wohnflächen von insgesamt 400m<sup>2</sup> zugunsten des Bauherren. Zwar hat die Überprüfung einen gesamten Monat Arbeitszeit einer Person in Anspruch genommen, doch die erzielte Einsparung bei der Förderung betrug ein Vielfaches.
- In einem anderen Fall ergab die Überprüfung eines Projektes mit 300 WE, daß die zum oberen Abschluß verbaute Attika rechnerisch in den umbauten Raum einbezogen wurde. Mit der Entdeckung dieses Details wurde 1 Mio. DM Förderung eingespart.
- Auch bei Leistungen, die in den Bereich der Fachingenieure fallen, lohnt sich eine Überprüfung. Immer wieder werden unnötig viele Steigstränge bei Leitungssystemen eingeplant. In einem anderen Fall mit 200 WE konnte eine Ausführung des elektrischen Systems mit drei Stromkreisen pro Zimmer verhindert werden. Ebenso wurde die Verwendung von Kunststoffrohren anstelle von

<sup>51</sup> Diese Planungskennziffer (vermietbare Fläche/umbauter Raum) ermöglicht eine gute Beurteilung der Effizienz der Grundrißgestaltung. In den Niederlanden werden Werte von 4,2 eingehalten. In Deutschland wird immer noch mit einem Wert von 6,5 gebaut.

Kupfer verhindert, weil diese die Kosten verdoppeln und nur eine um ein Drittel höhere Lebensdauer haben.

- In einem mehrgeschossigen Wohnhaus sah die Planung einen Aufzug mit einer Breite vor, der den Transport liegender Kranker ermöglicht. Die Aufzugstür sollte zusätzlich in Glas ausgeführt werden. Nach Rücksprache mit den zuständigen Stellen konnte geklärt werden, daß Kranke von den Rettungsdiensten sitzend im Rollstuhl bis zum Rettungswagen transportiert werden. Die Ausführung eines Aufzuges mit breiter Front kostet DM 30.000 pro Station. Eine normale Ausführung schlägt nur mit DM 15.000 zu Buche. Die Forderung der Frauenbeauftragten, die Aufzugstüren aus Glas zu fertigen, hätte einen weiteren Aufpreis von DM 15.000 pro Station bedeutet, so daß ein Gesamtpreis von DM 45.000 pro Station entstanden wäre.

Mittlerweile haben sich die Bauträger mit dem Kostencontrolling arrangiert. Die Vorbehalte sind bei den ehemals gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen noch höher als bei den freien. Letztere reagieren mit einer größeren Offenheit und nehmen das Kostencontrolling, da es auch in ihrem Sinne agieren kann, gut an. Das Kostencontrolling erzeugt auch Lerneffekte bei allen Beteiligten. Einmal beanstandete und diskutierte Mängel oder als überzogen entlarvte Forderungen von öffentlichen Stellen kommen in der Regel kein zweites Mal auf den Tisch.

Von den 1,6 Milliarden Projektvolumen, die die Neubauförderung der Stadt Frankfurt seit Einführung des Kostencontrolling abwickelte, wurde ca. 1 Milliarde Bauvolumen beratend begleitet. Die Baukostenentwicklung stagniert seit der Einführung des Kostencontrolling, und der Förderungsaufwand pro Wohneinheit sinkt. Die Aufwendungen summieren sich bislang auf 3,7 Mio. DM. Dem steht eine Einsparung von 81 Mio. DM gegenüber. Die Einsparungen konnten zu 63% (51 Mio. DM) durch eine Verminderung der reinen Baukosten erzielt werden. Der Rest wurde im Bereich der Baunebenkosten (Zinsen/Finanzierung, Architektenleistungen) erbracht.

Je früher das System einsetzt, um so größer ist seine Effizienz. Beginnt das Kostencontrolling sehr früh, erbringt jede eingesetzte Mark eine Einsparung von 12 DM Förderung. Ist die Planung bereits angelaufen und das Verfahren beginnt bei der Ausschreibung, beträgt das Verhältnis 1:9. Bei der Schlußabrechnung werden noch 8 DM je eine Mark Controllingaufwand eingespart.

### **1.7 Technische Bestimmungen der Länder in der Wohnungsbauförderung**

Neben den Landesbauordnungen, in denen die wesentlichen technischen Anforderungen an den Wohnungsbau enthalten sind, regeln die meisten Bundesländer in den technischen Förderbestimmungen die Anforderungen an den geförderten Wohnungsbau. Nur das Saarland verzichtet auf technische Förderbestimmungen. Einzelne Länder haben umfangreiche Kataloge, die hauptsächlich den Charakter von Empfehlungen haben, andere beschränken sich auf wenige verpflichtende Bestimmungen. Hinsichtlich ihrer Kostenwirkung sind die einzelnen Bestimmungen unterschiedlich zu beurteilen. Im Einzelfall können die Bestimmungen auch zu kostengünstigen Lösungen beitragen (z. B. barrierefreies Bauen).

Insgesamt haben sich die Landesgesetzgeber in den letzten Jahren bemüht, die Vorgaben in den technischen Förderbestimmungen zu reduzieren. In der Regel werden nur noch für Abstellflächen und

die Kinderzimmer Mindestflächen in Abhängigkeit von der vorgesehenen Bettenzahl gefordert. Bayern schreibt darüber hinaus Mindestmaße für Flure (Eingangs- und Nebenflure) und die Küche vor. Teilweise sind Schlafzimmer als Durchgangszimmer nicht zulässig. Neben dem Saarland zeichnet sich auch Niedersachsen durch nur wenige Bestimmungen aus. Die neuen Länder greifen aufgrund der Erfahrungen mit dem geringen Standard des ehemaligen DDR-Wohnungsbau auf detailliertere Planungsvorgaben zurück. Der Ausdünnung der Planungsvorgaben steht allerdings eine Tendenz zur Einschränkung auf ökologisch und gesundheitlich unbedenkliche Baustoffe (FCKW-haltige Baustoffe, PVC, Aluminium, Tropenholz, etc.) gegenüber. Dabei ist oft unklar, ob die statt dessen zum Einsatz kommenden Materialien eine Verbesserung darstellen.

Nennenswerte Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen hinsichtlich der Bestimmungen zu den Wohnflächen. Zehn Länder geben Mindestgrößen für Mietwohnungen von Ein-Personen-Haushalten ( $30\text{--}40\text{ m}^2$ ) vor und sieben Länder für Mietwohnungen von Zwei-Personen-Haushalten ( $45\text{--}55\text{ m}^2$ ).<sup>52</sup> Die Festlegung von Obergrenzen wird ebenfalls sehr unterschiedlich gehandhabt. Dabei ist zwischen maximal zulässigen Wohnflächen und förderfähigen Wohnflächen zu unterscheiden. Bei ersteren entfällt die Förderung komplett bei der Überschreitung, bei letzteren entfällt lediglich die Mehrfläche aus der Förderung. Die Mehrkosten sind dann vom Bauherren zu tragen. Die Anwendung der unterschiedlichen wohnflächenbezogenen Bestimmungen ist auch in bezug auf die Förderungswege und bei Miet-/Eigentumsmaßnahmen unterschiedlich.

Insgesamt wird davon ausgegangen, daß besondere Vorgaben nicht mehr erforderlich sind, um bei öffentlich geförderten Wohnungen Mindeststandards sicherzustellen. Im Rahmen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus sollten alle Wohnungen als geeignet angesehen werden, die den bauaufsichtsrechtlichen Vorgaben entsprechend gebaut worden sind. Allenfalls sind Flächenobergrenzen in Analogie zu Kostenobergrenzen erforderlich. Alle anderen technischen Bestimmungen sollten entfallen. Das gilt auch für etwaige Generalklauseln, wonach ein "neuzeitlicher Stand der Technik" einzuhalten st.

## **2 Anmerkung zum Thema Steuerrecht und Kostensenkung**

Das Steuerrecht beeinflußt die Nachfrage nach Wohnraum und nach Bauleistungen. Von daher ergeben sich ganz zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Preis- bzw. Kostenstruktur im Wohnungsangebot.

Die günstigen steuerlichen Rahmenbedingungen für die Investitionen im frei finanzierten Mietwohnungsbau führen bei einem ausgeprägten Anbieterwettbewerb dazu, daß die Steuervorteile weit hin zur Absenkung der Mieten, aber auch zur Aufrechterhaltung eines hohen Qualitätsniveaus

---

<sup>52</sup> Vgl. Bund–Länder–Arbeitsgruppe "Kostensenkung im sozialen Wohnungsbau".

herangezogen werden. Die steuerliche Förderung für selbstgenutztes Wohneigentum kommt nach den Berechnungen des Instituts Wohnen und Umwelt zu etwa der Hälfte dem oberen Fünftel der Erwerber zugute. Gerade diese Haushalte würden auch ohne steuerliche Förderung Wohneigentum erwerben. Die Förderung ermöglicht es ihnen, auch größere und aufwendigere Objekte mit Hilfe der Förderung zu finanzieren. Eine Umschichtung zugunsten mittlerer Eigentumsbezieher würde automatisch die Nachfrage in einem anderen Angebotssegment stärken und zu geringeren Durchschnittskosten führen.

Die Grundsteuer auf unbebaute Grundstücke ist niedrig. Dies hat Auswirkungen auf die Verkaufsbereitschaft und damit auch in gewissem Umfang auf das Preisniveau am Baulandmarkt.

Es war nicht Aufgabe der Kommission, die Vielfalt der steuerlichen Wirkungen zu analysieren. Trotz der ohne Zweifel bestehenden Auswirkungen auf Baukosten oder Baulandpreise ist es rein technisch schwer möglich, das Steuerrecht für gezielte Strategien der Baukostensenkung zu nutzen. Steuerliche Regelungen beeinflussen Investitionsanreize oder Nachfrageverhalten. Sie sind Teil einer allgemeinen Förderstrategie. Fragen dieser Art werden von der wohnungspolitischen Expertenkommission der Bundesregierung untersucht und dort detailliert behandelt. Es reicht daher aus, auf die Zusammenhänge zu verweisen. Die Vorschläge der Kommission Baukostensenkung klammern dementsprechend Fragen des Steuerrechts bewußt aus.

## **IX Der Bauprozess und die daran Beteiligten**

### **1 Ein Markt für preisgünstige Objekte und seine bauorganisatorischen Bedingungen**

#### **1.1 Koordination in der Entwurfsphase: Bauteam**

Von der Bauwirtschaft wird darauf hingewiesen, daß eine ausführungsgerechte Planung eine wichtige Voraussetzung für kostengünstiges Bauen ist. Die Erfahrungen mit Einsparmaßnahmen und Rationalisierungsmöglichkeiten der Bauwirtschaft müssen in der Entwurfsphase berücksichtigt werden. In den Niederlanden hat sich mit dem Bauteam eine entsprechende Organisationsform herausgebildet. In einer frühzeitigen und intensiven Zusammenarbeit von Bauherr, bauausführendem Gewerbe (Generalunternehmer und Subunternehmer) und Architekt sowie Fachingenieuren wird in gemeinsamer Arbeit nach gestalterisch guten und ökonomisch tragbaren Lösungen für die Bauaufgabe gesucht.<sup>53</sup> Alle Beteiligten können aus ihrer Sicht Einsparungsvorschläge machen und sie im Rahmen des "Bauteams" mit den Erfordernissen der anderen Beteiligten abgleichen.

---

<sup>53</sup> Vgl. Expertise "Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden".

Auf der Basis eines ersten architektonischen Entwurfs wird eine Kostenschätzung vorgenommen, und es werden Ausführungsstandards mit dem Bauherren diskutiert. Das Bauteam diskutiert auch Details der Planung, um für einzelne Elemente kostengünstige technische Konstruktionsmöglichkeiten zu finden. Dabei finden vorgefertigte Teile Eingang in die Entwurfsplanung. Die Anwendbarkeit von technischen Hilfsmitteln und der Einsatz von Maschinen auf der Baustelle findet ebenfalls Berücksichtigung. Wenn sich einzelne architektonische Details als zu aufwendig erweisen, wird der Entwurf entsprechend geändert. Erst auf der Basis dieser Besprechungen fertigt der Generalunternehmer in den Niederlanden seine Kalkulation an und legt sein Angebot vor. Bei größeren Projekten findet anschließend noch ein Qualitäts- und Kostencontrolling statt, das zu Änderungen des GU-Angebotes und zu einer nochmaligen Veränderung der technischen Konstruktion und des Entwurfs führen kann.

## **1.2 Einsatz vorgefertigter Bauelemente und Typenhäuser**

Es liegt auf der Hand, daß eine Optimierung des Bauvorhabens im Rahmen von Bauteams nicht mit Unikaten zu bewerkstelligen ist. Der Koordinations- und Besprechungsaufwand ist für ein einzelnes Haus kaum lohnend. Das Bauen in kleinen Serien auf der Basis eines gemeinsamen Entwurfs ist dazu Voraussetzung. Um einen höheren Vorfertigungsanteil zu ermöglichen, ist jedoch keine Gleichartigkeit der einzelnen Bauwerke wie beim industriellen Bauen notwendig. Lediglich eine gewisse "Ähnlichkeit" der Bauvorhaben in konstruktiven oder auch gestalterischen Details ist erforderlich. Die Ähnlichkeit der einzelnen Objekte kann sich auf ein Baugebiet beziehen oder in Form ähnlicher Konstruktionsprinzipien zur Fertigung von Typenhäusern führen.

Typenhäuser zeichnen sich durch ein gemeinsames technisches Konstruktionsprinzip aus, das in der Regel viele Spielräume für gestalterische Besonderheiten und individuelle Grundrißlösungen läßt. Der dänische Einfamilienhausbau basiert vorwiegend auf solchen einheitlichen Konstruktionsprinzipien. In Norwegen dominieren standardisierte Holztafelkonstruktionen, die unterschiedlichste Grundrißlösungen erlauben und zügig zu errichten sind. Ein einmal vorgegebenes und breit angewandtes Prinzip ermöglicht auch eine konzentrierte Weiterentwicklung ("Modellpflege"), die im Falle der norwegischen Holztafelbauweise vom dortigen Institut für Bautechnik vorangetrieben wird.<sup>54</sup> Die oft im geförderten Wohnungsbau entwickelten Lösungen sind aufgrund der beständigen Optimierung auch in ihrem Preis-Leistungs-Verhältnis so überzeugend, daß sich der freifinanzierte Wohnungsbau daran orientiert.

Die Verwendung standardisierter Konstruktionsprinzipien und ein höherer Anteil vorgefertigter Bauelemente führt selbstverständlich zu einer Veränderung der benötigten Qualifikation auf der Baustelle. Beispielsweise können bei der entsprechenden Systembauweise Wandelemente und Installationen von einer Person im Zusammenhang erstellt werden. Auch im dänischen Wohnungsbau, der mit der

---

<sup>54</sup> Vgl. Expertise "Kostengünstiges Bauen in Dänemark und Norwegen".

deutschen Mauerwerksbauweise eher vergleichbar ist als die Holzsystembauweisen, wird nahezu der gesamte Rohbau "aus einer Hand" erstellt. Eine Maurerfirma erledigt neben den Maurerarbeiten die Beton- und Fundamentierarbeiten, die Fliesenlegerarbeiten, die Dachdeckerarbeiten und das Montieren der Fertigelemente. Diese breite Qualifikation wird dabei nicht von einem mit der deutschen Meisterprüfung vergleichbaren Befähigungsnachweis gedeckt.<sup>55</sup>

In Deutschland werden rationelle Verfahren weder im konstruktiven Bereich des eigentlichen Gebäudes noch bei der Installation der technischen Gebäudeausrüstung in vergleichbarem Maße angewandt:

"Mir ist es unverständlich, daß in jedem Einfamilienhaus Heizungsinstallateure mühselig alle Einzelteile an die Baustelle transportieren, in den Keller bringen, sich erstmal einen Tag lang eine Unterkunft einrichten, um dann eine winzige Feuerungsanlage mit Kessel und Wasserspeicher zu installieren. Warum kann diese Einheit nicht als Minicontainer schlüsselfertig vor Betonieren der Kellerdecke in den Heizungskeller gestellt werden, und unmittelbar nach Schließen des Daches kommt der Installateur, öffnet den Minicontainer und schließt an die darin stehenden Kessel und Wasserthermen einschließlich der gesamten Installationsmimik die Hausleitungen an?"<sup>56</sup>

Der holländische Wohnungsbau greift auf eine breite Palette vorgefertigter Bauelemente zurück. Mittlerweile werden vorgefertigte Dächer auf einem LKW komplett zur Baustelle gebracht. Sie sind bereits von innen verkleidet und voll isoliert. Ebenso werden Steine "just in time" zur Baustelle gebracht. Der einzelne Kalksandstein ist größer als der in Deutschland noch meist verwendete Typ, kann aber mit einem einfachen Hebegerät bequem bewegt werden. Die Steine sind genau auf das geplante Haus abgestimmt. Die Dachschrägen sind im Werk bereits vorgefertigt. Zuschnitte auf der Baustelle entfallen. Auch Deckenelemente, Geschoßdecken, Treppen, Balkone und Laubengänge, Innenwände, Fensterelemente und anderes werden vorgefertigt geliefert.<sup>57</sup>

### **1.3 Koordination der Bauabläufe: Bautaktverfahren**

Die heute angewandten Rationalisierungstechniken und die Entwicklung der dazugehörigen Bautypen und Hausformen sind in den Nachbarländern auf der Basis einer Tradition des kostengünstigen Bauens entstanden. Entscheidend war stets, daß von der Planungsseite ausreichendes und preiswertes Bauland in entsprechenden Losgrößen bereitgestellt wurde und von der Finanzierungsseite

**55** Vgl. Expertise "Kostengünstiges Bauen in Dänemark und Norwegen".

**56** Aus einer Stellungnahme zum Hearing "Schnelles kostengünstiges Bauen im öffentlich geförderten Wohnungsbau" von der Bauherrenbetreuung Rasch & Partner, S. 13 (Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, 1992).

**57** Die Expertise "Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden" gibt einen Überblick über die wichtigsten vorgefertigten Bauelemente.

ein Kostendruck vorhanden war. In Norwegen, Dänemark und den Niederlanden wird dieser Kosten- druck gleichermaßen mit Kostenobergrenzen erzeugt. Diese Doppelstrategie führte immer gleichzeitig zu bauorganisatorischen und bautechnischen Fortschritten. Neue Kooperationsformen zwischen Bauherrn, Architekt und bauausführender Wirtschaft gehören dazu. Im Gegensatz zu Deutschland ist damit auch immer eine unter unternehmerischen Grundsätzen gesteuerte Abwicklung des Bauvor- habens verbunden. Nach dem Motto "Zeit ist Geld" werden die einzelnen Arbeiten koordiniert. Diese für die Rationalisierung wichtigste Leistung steht bei der in Deutschland üblichen Bauleitung durch Architekten nicht im Wettbewerb.

In den Niederlanden werden diese Aufgaben regelmäßig von mittelständischen Generalunternehmen wahrgenommen. Eingespielte Beziehungen zwischen dem Generalunternehmen und seinen Sub- unternehmern sorgen dafür, dass kein Verhältnis entsteht, daß nur zugunsten des GU ist. Diese Be- fürchtung wird in Deutschland beständig geäußert. In einem auf Dauer gestellten und nach Wirt- schaftlichkeits- und Wettbewerbskriterien organisierten System sind alle Seiten an einer Optimierung von Kosten und Nutzen interessiert. Hierzu gehören auch stabile Geschäftsbeziehungen. Das oft be- fürchtete "Auspressen" der Subunternehmer ist auf Dauer nicht durchzuhalten. Die schon lange er- hobene Forderung nach einer Verfestigung der Baunachfrage und einer Verfestigung der politischen Rahmenbedingungen ist auch unter diesem Blickwinkel neu zu erheben.

Aus einer unter Kriterien der Wirtschaftlichkeit gesteuerten Bauabwicklung ergeben sich automatisch Impulse auf die Entwicklung von vorgefertigten Bauelementen und einfachen Systembauweisen, weil aufgrund der geringeren Anzahl der auf der Baustelle Beteiligten der notwendige Koordinations- aufwand sinkt. Entsprechende Bautaktverfahren sind unter diesen Bedingungen leichter zu organi- sieren. Mit dem Ziel, eine gegenseitige Behinderung auszuschließen, wird ein weitgehend ko- ordiniertes und paralleles Zusammenfügen der einzelnen Bauelemente angestrebt. Gleichzeitig wird die Produktion und Anlieferung der vorgefertigten Elemente mit koordiniert, damit sie ebenso wie die sonstigen Baustoffe auf Abruf "just in time" an die Baustelle geliefert werden können.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Eine nähere Beschreibung des Bautaktverfahrens enthält die Expertise "Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden".

**Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden<sup>59</sup>****Rationalisierungsmaßnahmen**

Rationalisierungsmaßnahmen werden nicht nur im sozialen Wohnungsbau – der durch die staatlich festgesetzten Kostenobergrenzen stark eingeengt ist – angewandt, sondern auch im frei finanzierten Wohnungsbau.

Die höheren Kosten im frei finanzierten Sektor werden durch eine "luxuriösere" Ausstattung, größere Grundstücke und höhere Erschließungskosten verursacht.

Um Rationalisierungsmaßnahmen kostenwirksam im Wohnungsbau durchführen zu können, sind verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen:

- Der architektonische Entwurf muß in Abmessung und Aufbau auf die üblichen Standardgrößen der vorgefertigten Teile eingehen.
- Die Konstruktion muß im gleichen Maße die technischen Gegebenheiten der Fertigteile berücksichtigen.
- Die ausführenden Firmen müssen in der Lage sein, vorgefertigte Elemente im Bautakt rationell einzusetzen und mit geringem Arbeits- und Personalaufwand einzubauen.
- Die Projekte müssen ausreichend groß sein, um die kostengünstige Fertigung und den Einsatz von vorgefertigten Bauelementen zu gewährleisten.

**Bautaktverfahren**

Der Bauablauf im niederländischen Wohnungsbau wird dadurch charakterisiert, daß die Arbeiten in einem präzise abgestimmten Bautakt parallel bzw. unmittelbar hintereinander ausgeführt werden. Es gehört zu einer guten Organisation, daß eine gegenseitige Behinderung während der Ausführung der verschiedenen Gewerke vermieden und der Personaleinsatz minimiert wird.

Gegenüber vergleichbaren Häusern in Deutschland liegen die Bauwerkskosten in den Niederlanden bis zu 50% niedriger. Ungefähr 5% werden durch reduzierte Normierungen, ca 25% durch Vereinfachungen (z. B. kein Keller) und etwa 25% durch Rationalisierungsmaßnahmen in Kombination mit dem Einsatz vorgefertigter Teile eingespart. Auch die Grundstücks- und Erschließungskosten liegen v.a. aufgrund der Tatsache, daß die Planungsgewinne nicht den ursprünglichen Bodeneigentümern zufließen, wesentlich unter den deutschen Kosten.

**59** Auszug aus der Zusammenfassung der Expertise "Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden".

## 2 Die Einbindung der Architekten

### 2.1 Die HOAI bestraft Kostensenkung

Die nach der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) berechneten Honorare orientieren sich im wesentlichen an der Höhe der Baukosten (anrechenbare Kosten gem. HOAI). Je nach der Komplexität des Bauvorhabens werden Honorarzonen (I–V) unterschieden. Einfache Wohnbauten mit gemeinschaftlichen Sanitär- und Kücheneinrichtungen werden nach Zone II entlohnt, Wohnhäuser mit durchschnittlicher Ausstattung nach Zone III und planungsaufwendige Wohnbauvorhaben fallen in die Zone IV. Das Leistungsbild Objektplanung für Gebäude ist in neun Leistungsphasen eingeteilt, denen bestimmte Prozentsätze des Honorars zugerechnet werden:

1. Grundlagenermittlung	3%
2. Vorplanung	7%
3. Entwurfsplanung	11%
4. Genehmigungsplanung	6%
5. Ausführungsplanung	25%
6. Vorbereitung der Vergabe	10%
7. Mitwirkung bei der Vergabe	4%
8. Objektüberwachung (Bauüberwachung)	31%
9. Objektbetreuung und Dokumentation	3%

Die Bindung des Honorars an die Baukosten ist in jeder Leistungsphase ein zweifaches Hindernis für kostensparendes Bauen: Zunächst sinkt das Honorar mit den Baukosten. Eine kostengünstige Bauweise stellt darüber hinaus, gemessen an der gegenwärtigen Baupraxis, eine meist arbeitsaufwendige Innovation dar. Im Ergebnis sinkt die Honorierung bei steigendem Arbeitsaufwand. Architekten, die Planungsgrundrisse optimieren, mit den Bauherren über mögliche Standardreduzierungen diskutieren, über eventuelle notwendige Abweichungen von bauordnungsrechtlichen Vorschriften mit den Genehmigungsbehörden verhandeln, sich in Zusammenarbeit mit der Bauwirtschaft um den Einsatz von vorgefertigten Bauelementen oder eine Optimierung der Bauabläufe bemühen, müssen unter den gegebenen Bedingungen ein gehöriges Engagement für die Sache haben.<sup>60</sup> Ein wirtschaftlicher Anreiz besteht nicht.

---

<sup>60</sup> Von der Bundesarchitektenkammer wurde auch darauf hingewiesen, daß schon die wachsende Komplexität der Genehmigungsverfahren zu einem erheblichen Mehraufwand führt, der zu Einsparungen in anderen Leistungsphasen führt, die für eine Kostensenkung wichtig sind.

## **2.2 Erfolgshonorare bei Kostensenkung**

Zwar wird auch von den Architekten betont, daß nur die Entstehung eines Teils der Baukosten in ihrem Einflußbereich liegt.<sup>61</sup> Dabei wird besonders auf die Vorgaben der Bauleitplanung, auf sonstige Vorschriften und vor allem auf den Bodenpreis hingewiesen. Die zentrale Stellung des architektonischen Entwurfs für das Bauvorhaben und die Mittlerrolle des Architekten zwischen Bauherrn, Genehmigungsbehörden und bauausführender Wirtschaft machen jedoch Anreize zur Auslotung von Kostensenkungsspielräumen unbedingt notwendig.

Auch in Deutschland werden zwischen Wohnungsbauunternehmen und Architekten im Einzelfall Erfolgshonorare für kostensenkende Maßnahmen vereinbart. Eine auf Erfahrungswerten beruhende Kostenberechnung dient dabei als Grundlage zur Aushandlung der Nulllinie, die für die Bemessung von Einsparungen herangezogen wird.<sup>62</sup> Ein Abweichen nach unten kann dann z. B. als Anteil an der Einsparungssumme besonders vergütet werden. Diese punktuell schon vorhandene Praxis sollte unbedingt in der HOAI aufgefangen werden.

### **Honoraranreize für Architekten zur Kosteneinsparung**

In Übereinstimmung mit der obersten Baubehörde wurde für ein Projekt des sozialen Wohnungsbaus in Kempten eine vertragliche Regelung zur Belohnung von Kostensenkungsbemühungen durch den Architekten vereinbart.

Der im lokalen sozialen Wohnungsbau übliche Kubikmeterpreis wird der Kalkulation als Kostenanschlagssumme zugrunde gelegt. Daraus leitet sich das Basishonorar des Architekten ab. Werden Einsparungen über 5 Prozent erzielt, wird diese Einsparsumme für die endgültige Honorarberechnung zur Kostenanschlagssumme hinzugerechnet.

Es können unterschiedliche Verfahren zur Festlegung der Nulllinien herangezogen werden:

- Bei öffentlich geförderten Vorhaben können die Nulllinien aus den Erfahrungswerten der letzten Jahre abgeleitet werden. Dabei kommt es darauf an, eine wirkliche Kostensenkung zu erzielen und nicht nur den Anstieg der Kosten aufzuhalten. Auch eine Senkung der Ausstattungsstandards ist in Kauf zu nehmen, wobei jedoch zu erwarten ist, daß sich der Kostendruck zunächst nahezu ausschließlich zugunsten von Rationalisierungsmaßnahmen auswirken wird, weil die Investoren an einer langfristigen Vermietbarkeit auch nach dem Ende der Belegungsbindung interessiert sind und deswegen Qualitätseinbußen nach Möglichkeit vermieden werden.

**61** So wurde z. B. von der Bundesarchitektenkammer angemerkt, daß der von Architekten zu beeinflussende Teil der Baukosten nur 50 Prozent der Gesamtkosten ausmacht.

**62** Vgl. Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?".

- Zwischen privaten Auftraggebern und Architekten kann die Schätzung eines unabhängigen und einvernehmlich bestellten Gutachters (cost surveyor) Ausgangspunkt zur Bemessung von Erfolgshonoraren sein.
- Professionelle Auftraggeber im freifinanzierten Wohnungsbau können die Nulllinie auf der Basis von eigenen Erfahrungswerten mit den Architekten aushandeln oder ebenfalls einen Kostenschätzer zu Rate ziehen. Es kann auch auf die Erfahrungen aus dem öffentlich geförderten Wohnungsbau zurückgegriffen werden.

### **2.3 Mehr Leistungen in den Wettbewerb**

Eine Gebühren- oder Honorarordnung wie die HOAI führt dazu, daß der Wettbewerbsmechanismus über Preise zwischen Architekten bzw. planenden Ingenieuren weitgehend ausgeschaltet wird. Das in den neun Leistungsphasen der HOAI wiedergegebene umfassende Leistungsprofil der Architekten in Deutschland verdeutlicht, daß damit wesentliche Bereiche regelmäßig dem Wettbewerb entzogen sind, die in vergleichbaren anderen Ländern zu einem höheren Anteil als unternehmerische Leistungen im Wettbewerb stehen. Die in Deutschland häufig anzutreffende umfassende Beauftragung von Architekten führt unter den von der Honorarordnung vorgegebenen Bedingungen dazu, daß in wichtigen Leistungsbereichen Anreize zur Optimierung des Baugeschehens ausbleiben.

- Beratung des Bauherren in der Entwurfsphase, um Einsparungsbereiche zu diskutieren.
- Koordination aller Beteiligten (Bauherr, Genehmigungsbehörden, bauausführende Wirtschaft) in der Entwurfsphase.
- Ausreichendes Engagement bei der Ausschreibung und Vergabe, um preisgünstige Angebote zu erwirken.
- Optimierung der Organisation auf der Baustelle, um schnelle und reibungslose Bauabläufe zu gewährleisten.

Bei der bislang in Deutschland vorherrschenden wenig rationellen Produktion individueller Wohnhäuser (Unikate) mit einer hohen Wertschöpfung auf der Baustelle hatten innovative und engagierte Techniken in den genannten Leistungsbereichen eine untergeordnete Bedeutung. Bei der Erstellung von kostengünstigen Objekten werden diese Techniken jedoch einen höheren Stellenwert erlangen. Zur Zeit drängen schon ausländische Anbieter aus den Niederlanden und aus den skandinavischen Ländern mit diesen Techniken auf den deutschen Neubaumarkt. In Zukunft wird diese Tendenz im Fahrwasser des europäischen Binnenmarktes noch an Fahrt gewinnen.

Ein Markt für preiswerte Objekte wird die genannten Leistungsbereiche aufwerten und für Generalunternehmer sowie Projektentwickler attraktiv machen. So ist z. B. die Bauleitung in den Niederlanden in der Regel eine unternehmerische Tätigkeit, die von mittelständischen Unternehmen erbracht wird. Auch nach Aussagen der Bundesarchitektenkammer entspricht das Leistungsprofil ausländischer

Architekten lediglich den Leistungsphasen 1–4 der HOAI. Architekturbüros haben, wenn sie über die entsprechenden Qualifikationen verfügen, aufgrund ihrer zentralen Stellung im Baugeschehen allerdings die Möglichkeit, ein gutes Preis–Leistungs–Verhältnis zu realisieren und mit Generalunternehmern und Projektentwicklern zu konkurrieren. Sie müßten sich jedoch auf einen Preiswettbewerb einlassen. Auf diese Weise könnten Architekturbüros im Wohnungsbau zu einer echten Konkurrenz für die wachsende Zunft der Hauptunternehmer für die Bauleitung werden.

Die Pflicht zur Anwendung der HOAI müßte für die Phase der Bauleitung teilweise aufgehoben werden. Daraus ergäbe sich die Möglichkeit, die anderen Leistungsphasen (z. B. den Entwurf) nach HOAI zu bewerten und die Bauleitung in den Wettbewerb zu stellen. In den Niederlanden besteht z. B. keine Pflicht zur Anwendung der Honorarordnung. Die niederländische Gebührenordnung (SR) ist nur bindend für die Mitglieder des BNA (Bond van Nederlandse Architekten). Es gibt lediglich Übereinkünfte zur Anwendung mit verschiedenen öffentlichen Auftraggebern. Im allgemeinen wird in den Niederlanden über das Honorar auf der Basis der Gebührenordnung verhandelt. Dabei kommt es auch häufig zu Vereinbarungen unterhalb des nach Gebührenordnung ermittelten Honorars.<sup>63</sup> Leider ist in Teilen der Architektenchaft die Neigung bislang gering, sich der wachsenden Konkurrenz zu stellen.

Es liegt auf der Hand, daß eine alle neun Leistungsphasen abdeckende Architektentätigkeit nicht nur aufgrund fehlenden Wettbewerbes Mängel beinhaltet. Die BAK betonte auch, daß das Leistungsspektrum in der Praxis nicht den Inhalten der Ausbildung entspricht. Der durchschnittliche Hochschulabgänger verfügt, gemessen an den Anforderungen der Praxis, über unzureichende Kenntnisse im Baurecht, der Bautechnik und einer unzureichenden betriebswirtschaftlichen Ausbildung. Ferner kommen die Methoden der Kostenplanung und die Techniken des kostensparenden Bauens zu kurz. Wollen Architekturbüros am Markt für preisgünstige Objekte konkurrieren, müssen sie sich um die entsprechenden zusätzlichen Kenntnisse bemühen.

## **2.4 Projekt-Transfer**

Das breite Leistungsspektrum und der relativ hohe Anteil individuell geplanter Einfamilienhäuser führt zu einer hohen Architektendichte. Allein in Nordrhein-Westfalen sind so viele Architekten tätig wie in Frankreich. Im Ergebnis wird eine erfolgreiche Strategie kostengünstigen Bauens jedoch nicht zu einer Verminderung der Architektenleistungen führen. Der Markt für individuell geplante Häuser bleibt weitgehend erhalten. Primäres Ziel ist eine Erweiterung des Marktes um kostengünstige Bauformen. Der geringere Anteil von Architektenleistungen pro Wohneinheit aufgrund von Typenhäusern und vermehrter Hauptunternehmertätigkeit bei kostengünstigen Bauformen wird wahrscheinlich kompensiert von einem insgesamt wachsenden Investitionsvolumen.

<sup>63</sup> Vgl. Expertise "Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden".

Um eine Serienfertigung und die Entwicklung von Typenhäusern auch für Architekten attraktiv zu gestalten, wäre ein entsprechendes Verfahren zu entwickeln, das die Übertragung von gelungener kostengünstiger Architektur auch auf andere Bauplätze ermöglicht. Dem Erstauftraggeber wären als wirtschaftlichem Urheber die Planungskosten teilweise zu erstatten. Es spricht nichts dagegen, ein einmal realisiertes Projekt, wenn es sich denn durch eine gute Kosten–Nutzen–Relation auszeichnet, an mehreren Orten zu errichten. Voraussetzung ist lediglich, daß es sich in den jeweiligen städtebaulichen Zusammenhang einfügen läßt.

### 3 Handwerkliche Bauproduktion in Deutschland

#### 3.1 Mit Unikaten und handwerklicher Produktion ist kostengünstiges Bauen kaum möglich

Im Kapitel "Unsichtbare Hand der Baukostensteigerung" (Teil A, Kap. V) wurde herausgearbeitet, daß bei der Produktion von Wohnungen hochwertige Bauvorhaben dominieren, die in der Regel den Charakter von Unikaten haben:

- Im Unterschied zu vielen Nachbarländern ist der Eigenheimmarkt stark von freistehenden Einfamilienhausformen mit individueller Ausprägung bestimmt. Das Eigenheim ist in Deutschland in den Städten weitgehend ein Luxusobjekt.
- Der Geschoßwohnungsbau wird entweder nach dem Vollkostenmietensystem oder in Form des Eigentumswohnungsbau für Kapitalanleger großzügig finanziert.<sup>64</sup> Auch hier dominieren vor allem seit den fehlgeschlagenen Versuchen mit dem industriellen Bauen in den siebziger Jahren hochwertige, aufwendig gestaltete und gut ausgestattete Bauvorhaben.

Ein Markt für Bauvorhaben, der sich an den Bedürfnissen von knapp kalkulierenden Bauherren orientiert, ist in diesem historisch gefestigten System nicht entstanden. Es dominiert das Bauen in kleinen Losen. Eine aufwendige und individuelle Gestaltung charakterisiert sowohl den Eigenheim- als auch den Geschoßwohnungsbau. Die innovative Kraft erschöpft sich in der Perfektionierung der Einzelteile anstatt in der Rationalisierung der Bauverfahren und einer Optimierung der Grundrisse.

Es liegt auf der Hand, daß eine individuelle Gestaltung von Bauvorhaben immer mit einer handwerklichen Einzelfertigung einhergeht. In der Umkehrung setzt die Erstellung kostengünstiger Objekte gewisse Standardisierungen voraus, um beispielsweise einen höheren Vorfertigungsanteil und rationellere Bauabläufe zu ermöglichen. Damit sind allerdings nicht notwendigerweise Verschlechterungen der technischen Qualität verbunden. Die ästhetische Qualität kann im Vergleich zu den heutigen individualistisch geprägten Einfamilienhaussiedlungen durch gewisse Standardisierungen in archi-

---

<sup>64</sup> Auch die aktuelle Situation führt vor allem zu einer Ausweitung des Baus von Eigentumswohnungen, die zu einem hohen Anteil der Kapitalanlage dienen. Die Zahl der 1993 genehmigten Eigentumswohnungen hat gegenüber 1992 um 22,4% zugenommen. Der Anstieg der genehmigten Wohnungen betrug bei Einfamilienhäusern 7,8%, bei Zweifamilienhäusern 15,1% und im Mehrfamilienhausbau 18,2%.

tektonischer und städtebaulicher Hinsicht eher verbessert werden. Oft ist es gerade die Variation in einem gemeinsamen Konzept, die die ästhetische Qualität einer Siedlung ausmacht. Die eingeschränkte Verfügbarkeit von Material und Bautechniken erzwang historisch das gemeinsame Konzept, auf dessen Basis bis heute als hervorragend geltende Städte oder Stadtteile entstanden sind.

### **3.2 Kennzeichen handwerklicher Produktion**

Charakteristisch für die Bauproduktion in Deutschland ist eine weitgehend handwerkliche Fertigung individuell gestalteter Objekte. Dies ist die Stärke des Handwerks. Auch technisch und wirtschaftlich zusammenhängende Bauleistungen (z. B. der Bau eines Badezimmers) verteilen sich dabei auf eine Vielzahl von Spezialisten mit einer eigenen und sehr hoch bewerteten fachlichen Tradition. Selbst auf einer Baustelle für ein einfaches Einfamilienhaus kann man eine hohe Zahl von unterschiedlichen Gewerken im jeweils selbständigen Unternehmen beobachten.

Die Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?" kommt ebenfalls zu der Einschätzung, daß jede Wohnung produziert wird "wie ein Unikat, mit traditioneller Gewerketrennung und dem immensen Aufwand an Koordination und Überwachung." Dabei wird auf den Ablauf zur Herstellung eines Bades verwiesen, den ein Gesprächspartner beigetragen hat:

"Die Herstellung eines simplen Badezimmers beginnt im konventionellen Bauablauf mit der Herstellung des Rohbaus (Wand und Decken); dann kommt der Heizungsbauer, nachfolgend das Sanitärwerk und das Elektrogewerk (manchmal auch das Gewerk des Lüftungsbauers), die alle nacheinander die Anschlüsse für ihre Rohrinstallation verlegen. Es folgt der Putzer, darauf der Estrichleger, dann wieder das Sanitärwerk, das jetzt die Badewanne aufstellt. Anschließend kommt der Fliesenleger, um Boden, Wände und Wanne zu fliesen, dann der Schreiner, der die Türen einbaut. Es folgt der Putzer bzw. Maurer oder Trockenbauer, der die Vorwandinstallation vorbereitet. Schließlich kommen nacheinander wieder der Heizungsbauer, das Sanitärwerk, der Elektriker, der Lüftungsbauer, um jeweils die Fertiginstallation herzustellen. Anschließend kommt der Spritzer, der die Fugen ausspritzt und zum Schluß der Maler."

Aus dieser Beschreibung geht hervor, daß, auch ohne eine industriell gefertigte, standardisierte Naßzelle zu propagieren, erhebliche Einsparpotentiale in einer sinnvollen Zusammenfassung der Arbeiten liegen. Jeder Wechsel der Zuständigkeiten ist mit Aufwand und Stillstandszeiten verbunden. Der nachfolgende Handwerker muß mit seiner kompletten Ausstattung anreisen und sich einrichten, bevor er beginnen kann. Eine Verzögerung bei den Arbeiten des vorhergehenden Gewerkes führt zu Wartezeiten beim nachfolgenden. Bei einer Bauleitung durch den Architekten fällt die notwendige Koordinationsleistung quasi durch die Ritzen der Zuständigkeiten. Auch in der Ausbildung der einzelnen Handwerksberufe werden die Koordinationsanforderungen mit den angrenzenden Tätigkeiten kaum beachtet. Dies geht auch aus der folgenden Schilderung hervor:

"Noch heute kommen bei 60–70 % aller Bauten die Fensterbauer bei Rohbaufertigstellung auf die Baustelle und messen die noch zu erstellenden Fenster erst aus. Meist 4–6 Wochen nach Rohbaufertigstellung werden dann erst die Fenster eingebaut, und dies führt wiederum dazu, daß auch die nachfolgenden Gewerke verzögert beginnen. (...) Diese Beispiele lassen sich unzählig fortsetzen."<sup>65</sup>

Mit einfachsten Techniken ließen sich Einsparungen erzielen. Die Expertise "Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden" berichtet von vorgefertigten Fensterelementen, die vor dem Mauern der Außenwandschalen aufgestellt werden und als Öffnungslehrnen dienen. Das gleiche Prinzip ist bei Türzargen anzuwenden. Man kann kaum behaupten, daß das deutsche Baugewerbe nicht geeignet wäre, solche Verfahren zu erfinden oder bereits vorhandene zu übernehmen. In dem historisch gewachsenen System künstlerisch-handwerklicher Bauproduktion fehlt es lediglich an Anreizen und Zuständigkeiten für eine Rationalisierung.

### 3.3 Aufhebung der strengen Trennung der Gewerke

Vier bis fünf Gewerke reichen aus, um in Norwegen oder in Dänemark ein Wohngebäude herzustellen. Dazu zählen der Zimmermann, der Wasserinstallateur, der Elektroinstallateur und der Fliesenleger bzw. Maler. Hinzu kommen die für den Tiefbau zuständigen Handwerker.<sup>66</sup> Der einzelne Handwerker erbringt dabei eine breite Palette von Tätigkeiten. Auch in Großbritannien und den Niederlanden gibt es breitere Zuständigkeiten in den einzelnen Handwerksberufen. Ausländische Baufachleute sind immer wieder erstaunt, wieviele unterschiedlich qualifizierte Bauhandwerker auf einer deutschen Baustelle vorzufinden sind, die zusätzlich von einer großen Zahl ungelernter Handlanger unterstützt werden.

Ein "builder" oder Baufacharbeiter, der die wesentlichen bauhandwerklichen Tätigkeiten (mauern, Fliesen legen, Malerarbeiten, Leitungen verlegen etc.) in einer Person und in einem Unternehmen vereinigt, ist in Deutschland nicht verfügbar. Dabei reicht die Qualifikation eines durchschnittlich begabten Handwerkers, um einen großen Teil des Leistungsspektrums der jeweilig benachbarten Gewerke zu ersetzen. Nur die besonders schwierigen Arbeiten müßten von speziell qualifizierten Fachleuten erbracht werden. So ist z. B. das Verlegen von Elektroleitungen eine sehr einfache Tätigkeit. Eventuell verlangt das Herstellen der Anschlüsse die Qualifikation eines Spezialisten. Ohne Prüfung einer Innung und ohne staatliche Anerkennung werden die meisten Einfamilienhäuser im ländlichen Raum im Rahmen der Nachbarschaftshilfe von derart breit qualifizierten "Baufacharbeitern" hergestellt. In der Regel verfügen sie über eine normale handwerkliche Ausbildung (oft nicht einmal in ei-

<sup>65</sup> Aus einer Stellungnahme zum Hearing "Schnelles kostengünstiges Bauen im öffentlich geförderten Wohnungsbau" von der Bauherrenbetreuung Rasch & Partner, S. 14 (Hessisches Ministerium für Landesentwicklung, Wohnen, Landwirtschaft, Forsten und Naturschutz, 1992).

<sup>66</sup> Vgl. Expertise "Kostengünstiges Bauen in Dänemark und Norwegen".

nem Bauhandwerk) und darüber hinaus über ein breites Spektrum von Fähigkeiten in den angrenzenden Bereichen, die auf "learning by doing" basieren. De facto findet in ländlichen Räumen quer zur Abgrenzung von Gewerken eine technisch einwandfreie Wohnraumproduktion statt.

Auch in der Nachbarschaftshilfe werden für besonders schwierige Arbeiten Fachleute hinzugeholt. Die Entscheidung, ob eine Unterstützung durch einen Spezialisten notwendig ist, wird dabei eigenverantwortlich vor dem Hintergrund der an der Baustelle ohne Spezialisten verfügbaren Qualifikationen getroffen. Das in der Nachbarschaftshilfe anzutreffende Verantwortungsbewußtsein für eine sicherheitstechnisch einwandfreie Ausführung kann auch handwerklichen Betrieben unterstellt werden. In Großbritannien wird bei kleineren Bauinvestitionen in der Regel zunächst ein "builder" beauftragt, der eigenständig entscheidet, welche Arbeiten er selbst durchführt und welche er von Spezialunternehmen, die zusätzlich beauftragt werden, durchführen läßt.

#### **Wohnungsbau in den USA**

In den USA ist nie ein so komplexes und leistungsfähiges Ausbildungssystem entstanden. Eine dreijährige Lehrzeit und eine mehrjährige Vorbereitungszeit auf die Führung eines Unternehmens sind nicht die Regel. Angesichts dieses Mangels an qualifizierten Arbeitskräften hat sich die gesamte Bautechnik und die Bauorganisation darauf konzentriert, mit einem Minimum an "qualifiziertem" Personal auszukommen. Statt komplexer Bauformen und Bauabläufe entstand ein Zwang zur Vereinfachung und Standardisierung.

Die Häuser werden auf der Baustelle von spezialisierten Gruppen im Taktverfahren aus ihren Elementen zusammengesetzt. Das Team, das die Dachkonstruktion aus bereits zugeschnittenen Teilen erstellt, ist weitgehend auf diese Aufgabe konzentriert. Ein weiteres Team ist für die Holzrahmenkonstruktion zuständig und wandert ebenso von Baustelle zu Baustelle. Die Bauzulieferindustrie hat sich an diese Situation angepaßt. Sie hat sich bemüht, die Produktionsverfahren auf der Baustelle zu vereinfachen. Türen und Fenster mit Standardmaßen sind bei jedem "timber yard" erhältlich. Die Konstruktionstechnik ist einfach und das vornehmlich verwendete Baumaterial Holz ist einfach in der Handhabung und Verarbeitung.

Auf der Basis der niedrigen Qualifikationen sind in den USA keine hochspezialisierten und aufwendigen Lösungen beim Wohnungsbau möglich. Die Bautechnik und die Bauorganisation führen zu relativ einfachen und standardisierten Bauformen, die den Vorstellungen von konstruktiver Qualität, Ästhetik und Individualität der Europäer sicher nicht standhalten können. Sie fügen sich jedoch problemlos in die amerikanische Lebensweise ein, die von einer höheren Mobilität gekennzeichnet ist. Der Hausbau und die Wohneigentumsbildung sind eben kein einmaliges Ereignis im Leben des "Durchschnittsamerikaners".

Im Gegensatz zu der amerikanischen Bauweise und der rationellen Fertigungsweise in Dänemark und den Niederlanden mit eher breit qualifizierten Kräften haben sich unter den Bedingungen handwerklicher Bauproduktion aufwendige Lösungen durchgesetzt und bis heute erhalten, die mit einer hohen Anzahl streng definierter Spezialberufe einhergehen. Schon jetzt macht sich allerdings der Nachwuchsmangel in den Handwerksberufen bemerkbar. Die Zahl der Ausbildungsverhältnisse ist von

1980 bis 1990 von 702.000 auf 487.000 zurückgegangen. In der Folge reduziert sich auch der Nachwuchs für die Meisterausbildung. Der Anteil der ungelernten Fachkräfte auf den Baustellen nimmt zu.<sup>67</sup> Ein Strukturwandel der Produktion wird auch aus dieser Richtung erzwungen.

Die rechtlichen Probleme bei der Zusammenfassung der Tätigkeiten liegen weniger bei der Auftragsvergabe. Auch die VOB lässt eine Zusammenfassung von Baulosen zu. In der VOB sollte allerdings die Zusammenfassung von Gewerken nicht nur als Ausnahme von der Regel zugelassen werden, sondern als Regelfall betrachtet werden. Von dieser im Prinzip vorhandenen Möglichkeit wurde allerdings bislang nur wenig Gebrauch gemacht. Die übliche gewerkeweise Vergabe von Aufträgen und die entsprechende Abarbeitung liegt eher im Handwerksrecht begründet. Den Unternehmen eines Gewerkes ist es demnach weitgehend untersagt, Tätigkeiten auszuführen, die traditionell in den Zuständigkeitsbereich des anderen Gewerkes fallen. In Kenntnis dieser Problematik wurde mit der Novellierung der Handwerksordnung 1993 versucht, die "Möglichkeiten zur Leistung aus einer Hand zu bessern".<sup>68</sup> In Zukunft wird es möglich sein, daß Handwerker die Berechtigung zur Ausübung einer für ihr Betriebsprogramm wirtschaftlich interessanten Tätigkeit erhalten. Voraussetzung ist jedoch, daß der Betriebsleiter selbst die hierzu erforderlichen Kenntnisse nachweist oder daß er einen Betriebsleiter einstellt, der über die nach dem Gesetz erforderlichen Qualifikationen für das jeweilige andere Handwerk verfügt (§ 7a HwO).<sup>69</sup> Die Entscheidung darüber obliegt der oberen Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Handwerkskammer.

Wie oben dargelegt, würde mit dem Einsatz breiterer Qualifikationen (mit weniger Spezialwissen) im Sinne eines "Baufacharbeiters" ein reduzierter Koordinationsaufwand und eine kostengünstigere Bauabwicklung möglich sein. Ein Fortschritt in diese Richtung ist mit der Novelle der Handwerksordnung nicht getan. Die Qualifizierung im Sinne der althergebrachten berufsständischen Anforderungen ist nach wie vor notwendig. Lediglich eine Verkürzung der notwendigen Gesellenzeit (mindestens 3 Jahre) und eine großzügigere Anerkennung akademischer Ausbildungsgänge ist vorgesehen. Die strikte Trennung der Gewerke bleibt jedoch erhalten. Die Handwerksverbände mißachten mit dieser von ihnen mitgetragenen Novellierung die Erfordernisse einer rationalen Bauproduktion und laufen Gefahr, gegenüber der ausländischen Konkurrenz und der industriellen Bauwirtschaft an Boden zu verlieren:

"Isolierte Bauleistungen sind immer weniger gefragt; der Trend geht hin zu umfassenden Leistungspaketen, die von der Projektentwicklung über Planung, Finanzierung und Bau bis hin zur

---

<sup>67</sup> Vgl. Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?".

<sup>68</sup> Aus der Begründung zur Änderung der Handwerksordnung.

<sup>69</sup> Vgl. Hans Eberhard Schleyer: Die Meister können jetzt mehr Leistungen bieten und auf die Wünsche der Verbraucher flexibler reagieren. In: Handelsblatt v. 31. 12. 1993, S. 18.

Wartung des fertigen Bauwerks reichen. Das traditionelle Bauunternehmen wandelt sich zu einem Unternehmen, das Dienstleistungen rund um das Bauwerk anbietet.<sup>70</sup>

Bescheidene Fortschritte wurden demgegenüber durch eine Änderung der Anlage B zur Handwerksordnung erzielt. Sie enthält handwerksähnliche Tätigkeiten, zu deren Ausübung keine Meisterprüfung notwendig ist. Diese Liste ist um zehn Tätigkeiten erweitert worden. Hier findet nun auch ein Berufsbild Eingang, das am Einbau von Baufertigteilen (Fenster, Türen, Zargen etc.) orientiert ist.

Zumindest bei kleineren Baumaßnahmen sollten die Leistungen aus einer Hand angeboten werden können. Dabei muß kein Nachweis über spezielle Qualifikationen erbracht werden. De facto ist eine vergleichbare Leistungserbringung nicht nur in der Nachbarschaftshilfe üblich. Auch bei Modernisierungsmaßnahmen bieten GmbHs außerhalb des Handwerksrechts breite Leistungsprofile im Zusammenhang an.

---

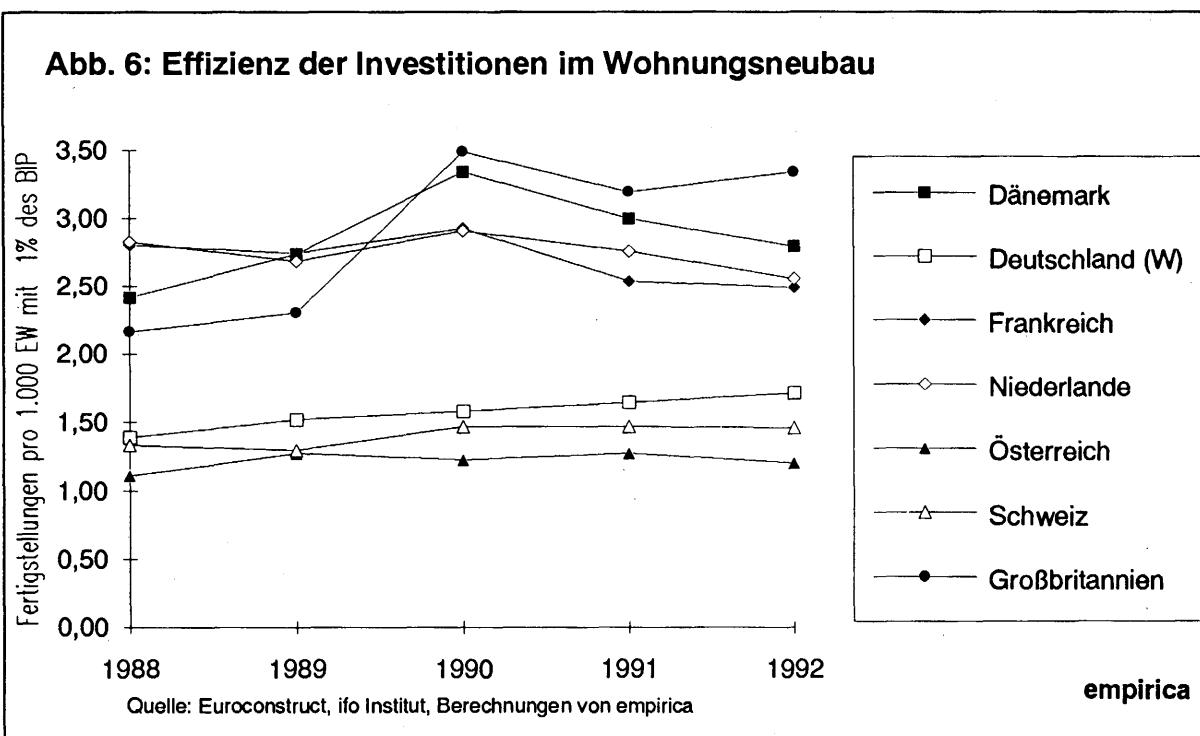
<sup>70</sup> Christian Roth, Präsident des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, zitiert in: Wirtschaftswoche Nr. 4 vom 21. 1. 94, S. 87.

**TEIL C:**  
**ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN**

**I Hintergrund hoher Baukosten**

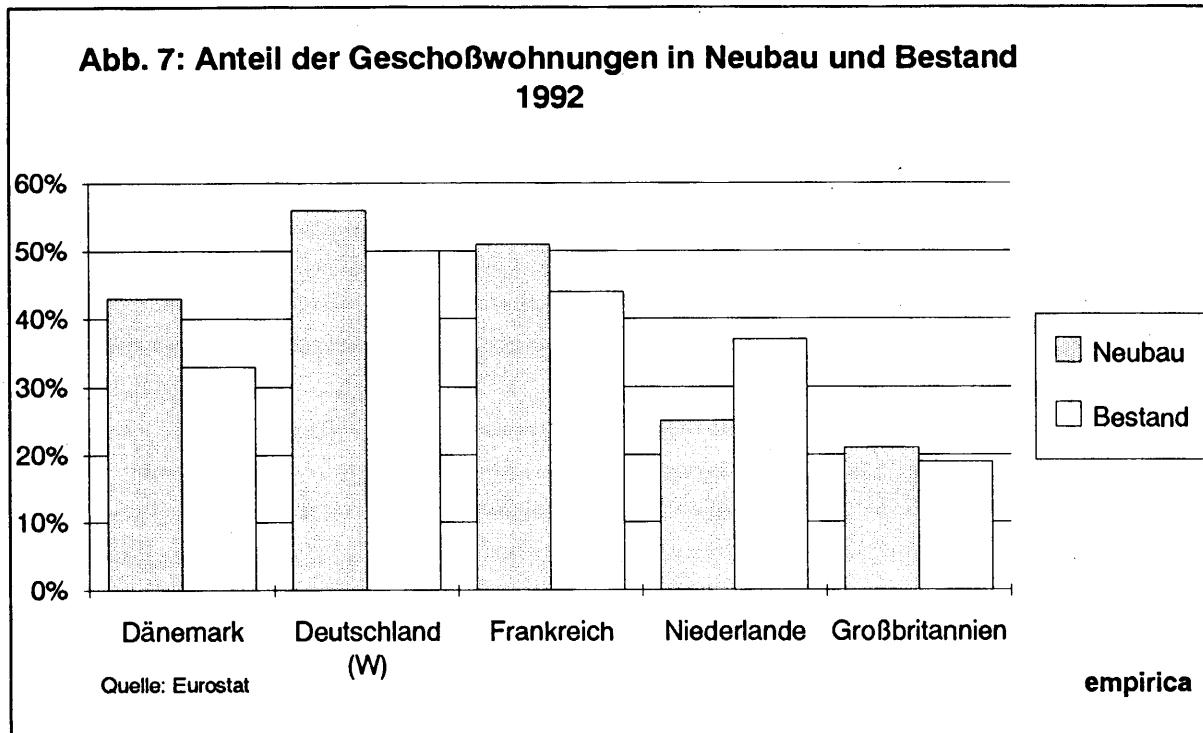
**1 Teures Wohnen – ein deutsches "Privileg"**

In Deutschland baut man teuer. Holländer, Engländer, Franzosen oder Dänen schaffen es, mit 1 Prozent ihres Bruttoinlandprodukts 2,5 bis sogar 3,5 Wohnungen auf 1.000 Einwohner zu errichten. In Westdeutschland waren es gerade 1,5 Wohnungen (siehe Abb. 6). Die Deutschen müssen – gemessen an ihren Einkommen – für ihre Wohnungen fast doppelt soviel sparen und investieren. Sie benötigen mehr Steueranreize und steuerliche Hilfen, um diesen hohen Aufwand zu finanzieren. Dem hohen Aufwand steht im allgemeinen kein entsprechend höherer Wohnkomfort gegenüber.



Die Deutschen wohnen überwiegend in Geschoßwohnungen und seltener in Eigenheimen (siehe Abb. 7). In dem Land, in welchem über eine eigentumsfreundliche Wohnungspolitik Konsens besteht und in dem Umfragen zufolge ungefähr 80 Prozent der Haushalte Wohneigentum anstreben, existieren de facto hohe Hürden in Gestalt exorbitanter Bodenkosten und hoher Baukosten, die zu einer Behinderung der Eigentumsbildung führen. Die kostenbedingte Wohnungsknappheit wurde in der Vergangenheit vor allem durch eine Ausweitung des Angebots an Miet-Geschoßwohnungen beantwortet.

Der soziale Wohnungsbau für breite Schichten der Bevölkerung hatte als Nebenwirkung auch die Funktion, das hohe Baukostenniveau erträglicher zu gestalten. Auch der Mietgeschoßwohnungsbau liegt im Kostenniveau vergleichsweise hoch. Spezielle Märkte für einfache, aber attraktive Häuser wurden zu wenig entwickelt. Insbesondere blieb eine Ausweitung des Marktes für einfache Eigenheime weitgehend aus.



## 2 Teures Bauen hat Tradition – die deprimierende Bilanz bisheriger Kostensenkungsbestrebungen

Diese Kritik ist nicht neu. Schon um die Jahrhundertwende wurde die Neigung zum aufwendigen Geschoßwohnungsbau und die Tatsache, daß Eigenheime in Stadtregionen zu Luxusobjekten gemacht wurden, heftig und informiert kritisiert. Seit dem Ersten Weltkrieg gab es immer wiederkehrende Bemühungen um kosten- und flächensparendes Bauen. Allein in den letzten 40 Jahren haben mehrere Kommissionen Vorschläge für industrialisiertes Bauen, für kosten- und flächensparende Bauweisen und für eine Vereinfachung der Normen vorgelegt. Viele der Vorschläge wurden realisiert; in den 80er Jahren blühten die Demonstrationsprojekte, in denen gezeigt wurde, daß ohne größere Qualitätseinbußen Kosteneinsparungen in Größenordnungen bis zu 40 Prozent möglich sind. Es fehlt nicht an Wissen über Kosteneinsparungen oder über die Formen flächensparenden, ökologischen Bauens.

Und doch haben die jahrzehntelangen wiederkehrenden Bemühungen um Baukostensenkung bisher keinen durchgreifenden Erfolg gebracht. Viel Energie und good will ist verpufft. Das Wissen aus

Gutachten, Verbandsempfehlungen und Verwaltungsvorschlägen fand nicht den Weg in die breite Baupraxis. Mit finanzieller Unterstützung des Staates gestartete Demonstrativprojekte, in denen kostensenkende Verfahren erprobt wurden, führten zu isolierten Innovationsinseln.

Insofern stellt sich die Frage: Was soll eine Kommission zur Baukostensenkung im Jahre 1994 noch an neuen Erkenntnissen bringen; welchen Nutzen oder Sinn kann ein solches Gutachten haben? Diese Skepsis hält die Kommission für unbegründet. Sie geht von der Erkenntnis aus, daß es nicht an Wissen, sondern am Interesse, an Wettbewerbsmechanismen und an dem Willen fehlt, dieses Wissen umzusetzen. Während am Automobilmarkt Luxus- und Sparmodelle nebeneinander stehen, wurde das Qualitäts- und Preisspektrum am Wohnungsmarkt im unteren Qualitätsbereich weithin abgeschnitten.

### **3 Monopole und Verantwortungszersplitterung**

Rationelle Bauverfahren konnten sich in der aufgesplitteten Verantwortung zwischen

- monopolistischen Kommunen, die Bebauungspläne erstellen und Grundstücke erschließen,
- monopolistischen Versorgungsunternehmen, die Leitungsanschlüsse bereitstellen,
- Architekten und Ingenieuren, bei denen das Honorarsystem wenig Anreize zum kostensparenden Bauen bietet
- und einer schwer zu koordinierenden Vielzahl von Handwerkern

kaum durchsetzen.

Im Vergleich zu Nachbarländern sind Bauvorbereitung und -durchführung wenig rationell. Die Bildung einfacher, aber variationsreicher Typen, einen hohen Vorfertigungsanteil sowie kanalisierte und durchrationalisierte Bauprozesse findet man nur vereinzelt. Die Verantwortung für kostensenkende Bauverfahren und rationelle Koordination ist durch normative Rollenverteilung (z. B. HOAI, Handwerksordnung, VOB) dem Wettbewerb weitgehend entzogen.

### **4 Die "unsichtbare Hand" der Baukostensteigerung**

Die Kommission knüpft an dieser Erkenntnis an und erstattet ein "anderes Gutachten". Sie geht aus von einer kritisch-historischen Analyse und stellt den aufgedeckten Traditionen und eingefahrenen Mechanismen, die zu hohen Baukosten führen, auch internationale Vergleiche gegenüber. Gestützt auf diese Analyse wird dargelegt, welche Anreize oder Vorgaben durchzusetzen sind, welche Voraussetzungen zu schaffen sind, damit kostengünstiges Bauen sich massenhaft durchsetzen kann und

nicht auf Demonstrationsinseln beschränkt bleibt. Als zentrales Ergebnis der Analyse der Kommission bleibt festzuhalten, daß hohe Baukosten nicht oder nur begrenzt das Ergebnis von bautechnischen Normierungen (Rechts- und Verwaltungsvorschriften einerseits, technische Regelwerke andererseits) sind. Hohe Baukosten sind heute vor allem das Ergebnis von Interessen, Gewohnheiten, Rollenverteilungen der Beteiligten, von fehlendem Wettbewerb.

Die historischen und internationalen Vergleiche zeigen ein Ineinandergreifen von vielfältigen geschriebenen und ungeschriebenen Regeln und Gewohnheiten, die sich zu einer "unsichtbaren Hand" der Baukostensteigerung verdichten. Entgegen der dauernden Bemühung um Baukostensenkung und entgegen den Wünschen vieler Nachfrager wird so eine Tradition teuren Bauens stabilisiert.

Zum Wirken dieser "unsichtbaren Hand" gehören im einzelnen:

#### **Das einfache Eigenheim – Stiefkind im Städtebau**

In deutschen Städten existiert eine Tradition des hohen Geschoßwohnungsanteils mit aufwendigen Erschließungen. Als entscheidender Nebeneffekt dieser einseitigen Bauentwicklung wurden Einfamilienhäuser in Stadtregionen zu Luxusgütern für Spitzenverdiener. Anders als in Holland, Belgien oder Großbritannien entstand keine Tradition eines einfachen Reihenhausbaus, die für die breite Anwendung kostengünstiger Bauverfahren von großem Vorteil ist.

#### **Das Ideal der Architekten – das Unikat**

Die Bevorzugung individuell gestalteter Einfamilienhäuser und ein hochwertiger Geschoßwohnungsbau, der ebenfalls von Unikaten bestimmt ist, haben zu einem Berufsbild von Architekten geführt, das vorrangig an ästhetischen Belangen orientiert ist. Die Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens ist zweitrangig. Dieses Berufsbild gehört zu den Innovationssperren gegenüber kostengünstigem Bauen.

#### **Rationierte Baurechte – teures Bauland**

Baurechte werden von den Gemeinden knapp gehalten und rationiert. Bauland wird dadurch extrem teuer. Eine Symbiose aus ökologischen Sorgen und dem Eigeninteresse an einem ruhigen Leben macht es kommunalpolitisch schwer, Unterstützung für großzügige Baulanderschließung zu erhalten. Der kommunale Finanzausgleich unterstützt Gemeinden, die Wachstum auf sich nehmen, zu wenig.

#### **Zu wenig Kostenbewußtsein im Städtebau**

Die Planungskompetenzen sind zersplittert. Wohnungsbau wird in vielen kleinen, kostentreibenden Losgrößen betrieben. Daraus resultiert ein "Anstückungsstädtebau" mit hohem Erschließungs- und Planungsaufwand. Massendegressionen sind selten.

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen wird auf kostengünstiges Erschließen und Bauen zu wenig geachtet, weil die Gemeinden die finanziellen Folgelasten zum überwiegenden Teil nicht selbst tragen. Die Versorgungsunternehmen schließen die Gebäude an die jeweiligen Leitungssysteme in

eigener Regie an. Dabei agieren sie im Rahmen von Gebietsmonopolen oft sehr träge und unflexibel auf die Wünsche der Bauherren. Die Stellung von Bauträgern war bisher zu schwach.

#### **Das Baugenehmigungsverfahren – ein Kostenfaktor**

Das Bau(ordnungs)recht mit seinen häufig aus anderen Rechtsbereichen resultierenden Anforderungen hat de facto ein hohes Kostenniveau begünstigt. Komplizierte Anforderungen erfordern lange Genehmigungszeiten, was wiederum Projektentwicklungsrisiken erhöht und damit Kosten steigert. Zu enge Vorgaben behindern die Freiheit der Investoren (Abstandregeln, Belichtung und Beleuchtung, Raumhöhen). Hohe Standards schränken die Wahlfreiheit ein.

#### **Haftungsrisiken bei einfachem, kostengünstigem Bauen**

Innovatives kostengünstiges Bauen birgt hohe Haftungsrisiken für die am Bau Beteiligten, da die Gerichte Gewährleistungsansprüche nach hohen Standards bemessen, die nur bei aufwendigem Bauen zu rechtfertigen sind. Wer kostengünstig und einfach bauen will, muß Verträge formulieren, in denen zahlreiche Ansprüche abbedungen werden – was abschreckt – oder läuft Gefahr, hohe Gewährleistungsansprüche erfüllen zu müssen, die bei einfachen, kostengünstigen Bauverfahren nicht zu garantieren sind.

#### **Hohe Standards als Ergebnis von Gewohnheitsnormen**

Die Tradition teuren Bauens hat Gewohnheitsnormen auf der Angebots- und Nachfrageseite der Märkte entstehen lassen. In der Baupraxis begegnet man vielen ungeschriebenen Normen, die hohe Standards als unverzichtbar erscheinen lassen. Bauträger befürchten Absatzrisiken, wenn sie von solchen Gewohnheitsnormen abweichen.

#### **Kostensenkende Koordinierung – die Schwachstelle am Bau**

In der Regel werden nach detaillierten Entwürfen und der Baugenehmigung Ausschreibungen für die einzelnen Gewerke vorgenommen, ohne daß es in der Entwurfsphase mit den ausführenden Berufen zu einer engen Kooperation über kostengünstigere Ausführungsalternativen und kostengünstige Bauverfahren kommt. An der Verwendung von Vorfertigungsteilen besteht kein Interesse. Die Koordinierung der zahlreichen Spezialisten des Bauens wird nach Fixpreisen erbracht. Die wichtigste, für die Rationalisierung verantwortliche Teilfunktion beim Bauen steht nicht im Wettbewerb. Die Stellung von Generalunternehmern oder koordinierenden Hauptunternehmern im Wohnungsbau ist schwach.

#### **Zu hohe Fertigungstiefe auf den Baustellen**

Auf zersplitterten Märkten mit hohem Anteil an Einzelfertigungen fehlt es an rationeller Vorfertigung, an einfachen, wiederholbaren Typen, an überall einbaubaren Teilen. Der Wertschöpfungsanteil, der auf Baustellen erbracht wird, ist hoch. Viele hochspezialisierte Handwerker, die für ihre Leistungen in der Regel auch hochqualifiziert sind, rufen einen extrem hohen Koordinierungsbedarf hervor, dem nur selten ausreichend entsprochen wird. Dort, wo im Automobilbau durch immer weiter durchrationalierte Vorfertigung die Fertigungstiefe verringert wird, werden beim Bauen zu viele Leistungen vor Ort erbracht. Die Koordinierung der Arbeiten ist eine unangenehme Aufgabe, die von bauleitenden

Architekten trotz relativ hoher Bewertung dieser Grundleistung in der HOAI in der Regel nur unzureichend erbracht wird.

#### **Stabilisierung hoher Kosten durch staatliche Förderung des Wohnungsbaus**

Die Polarisierung des Marktes auf hochwertige freistehende Einfamilienhäuser einerseits und Geschoßwohnungen andererseits hat zu einem Verständnis des öffentlich geförderten Wohnungsbaus geführt, bei dem die hohen Ansprüche von Mittelschichten durch hohe Subventionen realisiert wurden. Der soziale Wohnungsbau unterscheidet sich in seinen Standards kaum vom typischen frei finanzierten Wohnungsbau. Vielfach wird er sogar als Qualitätstreiber betrachtet. In den Förderbestimmungen wurden entsprechende Raum-, Wohnungsgrößen und Ausstattungsstandards gefordert. Im Ergebnis haben in der Vergangenheit die hohen Subventionen, in der Absicht, hohe Kostenniveaus sozialverträglich zu machen, auch dazu beigetragen, hohe Kostenniveaus zu stabilisieren. Lange Zeit galten die Komfortstandards als notwendig, um die Integrationsziele des geförderten Wohnungsbaus zu erreichen. Es wurde dabei nicht wahrgenommen, daß diese Standards inzwischen über das Niveau dessen hinausgeschoben wurden, was mit dem einvernehmlichen Ziel, menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen, umschrieben wird, und man hat dabei übersehen, daß dieses Ziel mit einfacheren Mitteln erreicht werden kann. Nirgendwo in Europa wird auch der freifinanzierte Mietwohnungsbau steuerlich so günstig gestellt wie in Deutschland. Selbst diese hohen Steueranreize reichen aber wegen der hohen Bau- und Grundstückspreise nicht aus, um Wohnen zu erträglichen Mieten möglich zu machen.

## **II Baukostensenkung und Markt**

### **1 Es gibt eine Nachfrage nach kostengünstigen Objekten**

Als Ergebnis solcher vielfältiger und ineinandergreifender Faktoren, die in ihrer Wirkung von niemandem so geplant oder als Strategie formuliert wurden, stehen wir heute vor Märkten mit einem teuren Geschoßwohnungsbau, der in den Städten dominiert, und einem Eigenheimbau zu Preisen, die von Mittelschichten nicht zu finanzieren sind. Dabei gehen viele Anbieter aufgrund ihrer Erfahrung von der Prämisse aus: "Die Leute wollen das so." Eine solche Aussage erscheint zunächst einmal richtig. Die tatsächlich zu beobachtenden Kunden "wollen das so". Aber auf den Neubaumärkten, insbesondere für Eigenheime in den Stadtregionen, treten nur Haushalte mit hohen Einkommen auf. Auch Verkäufer von Luxuslimousinen können mit Recht darauf verweisen: "Zu mir kommen nur die Besserverdienenden mit hohen Ansprüchen."

Die Kommission hat deshalb eine Expertise erstellen lassen, in der die Käufer einfacher Reihenhäuser auf ihre Erfahrungen hin befragt wurden. Diese Analyse zeigt: An der Grenze zu Holland und Dänemark gibt es immer mehr Haushalte, vor allem von jungen Familien, die wegen der günstigen

Baukosten über die Grenze ziehen, um dort ihren Wunsch nach einfachen Reihenhäusern zu erfüllen. Aber auch die langjährigen Bewohner von Demonstrativprojekten des kostengünstigen Bauens sind hochzufrieden. Sie wissen, daß sie die Wahl hatten, auf Dauer in Geschoßwohnungen zu leben oder in Reihenhäusern, die z. B. nicht unterkellert sind, deren innerer Schallschutz ungünstiger ist als bei teuren Objekten und die in einem Grundtypus im Vergleich zu ihren Nachbarn jeweils nur geringfügig oder gar nicht variiert wurden. Die Erfahrung zeigt: Preiswerte Reihenhäuser ermöglichen es vor allem jungen Familien mit Kindern, familienfreundliche Eigenheime entweder überhaupt erst oder früher erwerben zu können.

## **2 Niedrige Baukosten bedeuten funktionsfähigere Märkte**

Die These von den hohen Ansprüchen der Deutschen muß deshalb relativiert werden. Als Nachfrager treten zwar heute in der Regel Haushalte mit hohen Einkommen und hohen Ansprüchen auf. Würde ein Markt für preiswerte Objekte errichtet, könnte sich aber die Nachfrage erweitern. Neue Schichten könnten als Käufer oder Mieter am Markt für Reihenhäuser auftreten. Eine solche in einem Marktsegment etablierte Praxis kostengünstigen Bauens hätte Ausstrahlungswirkungen. Diese Ausweitung der Nachfragerschicht würde dazu führen, daß in Knappheitsphasen Engpässe rascher überwunden werden. Der Hauptmangel am Wohnungsmarkt, die Starrheit des Angebotes würde deutlich verringert. Die Eigentumsquote würde rascher steigen. Auch für die Bezieher hoher Einkommen wäre eine bessere Kosten–Nutzen–Relation durch rationellere Verfahren, typisierte Grundrisse und den Einsatz von mehr vorgefertigten Bauelementen attraktiv.

Neben der Reduzierung der Standards und der Durchsetzung rationeller Bauverfahren sind im Eigenheimbau auch neue einfache Haustypen möglich, so daß ein in Deutschland bisher nicht ausgebildetes Marktsegment eröffnet werden kann. Im öffentlich geförderten Mietgeschoßwohnungsbau sollten durch schrittweises Herunterschrauben von Kostenobergrenzen Rationalisierungen und Standardsenkungen angeregt werden. Die Bandbreite der Einsparungen reicht vom Verzicht auf Kellerräume bis zur Reduzierung von Wohnungsflächen und Zimmergrößen. Der frei finanzierte Geschoßwohnungsbau wird sich zunächst auf Rationalisierungen konzentrieren und erst in längeren Fristen, nachdem sich eine Praxis kostengünstigen Bauens durchgesetzt hat, zu einer Überprüfung von Komfortstandards kommen und sich dabei am Preis–Leistungs–Verhältnis der anderen Wohnformen orientieren. Eine größere Bandbreite von Qualitäten würde insgesamt die Finanzierung erleichtern und auch dazu beitragen, knappe Angebote an belegungsgebundenen Wohnungen auszuweiten.

Kostensenkung führt nicht nur zu einer Verringerung der Belastung und Investitionen bei den begünstigten Haushalten, sie verändert die Funktionsweise der Märkte und führt zu einer breiteren Streuung des Wohnungsvermögens, weil mehr Haushalte als bisher in selbstgenutztem Wohnbau

leben könnten. Kostensenkungen entlasten nicht nur die Käufer und Mieter, sie entlasten auch den Staat und führen zu einer besseren Versorgung.

### **III Konsequenzen für die Zukunft**

#### **1 Senkung der Baukosten – eine komplexe Aufgabe**

Um der Serie von gescheiterten Versuchen keinen weiteren hinzuzufügen, muß auf die Umsetzung von Vorschlägen ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Dabei kommt es darauf an,

- Interessen zu stärken, die in Richtung auf Baukostensenkung agieren,
- Mechanismen zu unterbrechen, die bisherige Kostenniveaus stabilisieren und eine Auffächerung der Bandbreiten von Kosten und Qualitäten behindern,
- staatliche Förderinstrumente bewußt und gezielt für eine Umsetzung von kostensenkenden Maßnahmen einzusetzen.

#### **2 Günstigere Voraussetzungen für Kostensenkung als in der Vergangenheit**

In den letzten Jahren haben sich die Voraussetzungen für kostensenkende Bauformen und Bauverfahren erheblich verbessert:

##### **Der Binnenmarkt – Chance für kostengünstiges Bauen**

Durch den europäischen Binnenmarkt erhalten ausländische Produzenten sehr viel günstigere Chancen, ihre Produkte am deutschen Markt abzusetzen. Norwegische, dänische, holländische Produzenten bieten schon gegenwärtig auf mehreren regionalen Märkten preiswerte Reihenhäuser an und haben dabei die Hürden der Anpassung an die deutsche Bau- und Planungspraxis schon überwunden. Sie könnten zum Teil aufgrund ihrer Produktionsbedingungen noch sehr viel preiswerter anbieten. Ihr Interesse daran ist jedoch solange gering, wie der deutsche Markt höhere Preise hergibt. Würden im Rahmen einer Förderstrategie für preisgünstige Reihenhäuser oder auch im Geschoßwohnungsbau im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus stärker als bisher enge Baukostengrenzen eingesetzt, dann würde dies das Marktverhalten der ausländischen Anbieter verändern und außerdem ihre Marktchancen erhöhen. In kurzen Fristen würden deutsche Anbieter im Wettbewerb gleichziehen, um nicht Marktanteile zu verlieren. Auch in Zukunft werden auf den deutschen Märkten ausländische Anbieter präsent sein. Ihre Wettbewerbsvorteile liegen vor allem im Bereich der kostengünstigen Reihenhäuser. Aber auch im Geschoßwohnungsbau geringer Höhe beweisen sie zur Zeit ihre Stärke. Damit werden sich auf Dauer leistungsfähige Anbieter mit einem aktiven Vermarktungsinteresse eta-

blieren, was sich bei jeder Strategie zur Umsetzung kostengünstiger Bauweisen positiv auswirken wird.

### **Ostdeutschland – ohne Kostensenkung langanhaltende Wohnungsnot oder hoher Subventionsbedarf**

In Ostdeutschland besteht ein extremer Mangel an attraktiven Wohnungen. Gemessen an der Siedlungsstruktur fehlen insbesondere Einfamilienhäuser. Gleichzeitig verfügen ostdeutsche Haushalte nur über geringe Vermögensbestände. Würden in Ostdeutschland die typischen aufwendigen westdeutschen Bauverfahren praktiziert, dann müßte die überwiegende Zahl der Nachfrager von Wohnungseigentum lange Ansparfristen einkalkulieren, damit die hohen Finanzierungskosten tragbar werden. Angesichts des dringlichen Wunsches, die eigene Wohnungsversorgung zu verbessern, wächst deshalb in Ostdeutschland ein erhebliches Nachfragepotential für kostengünstige Eigenheime. Tatsächlich ist das Angebot kostengünstiger Objekte schon jetzt beachtlich. Etablieren sich dort in den Stadtregionen entsprechende Märkte, dann wird dies auch Konsequenzen für entsprechende Angebote in Westdeutschland haben. Der Wettbewerb der Haustypen wird sich verschärfen, das Angebot wird generell breiter werden.

### **Den Mangel wegsubventionieren – eine Strategie von gestern**

Die fiskalischen Engpässe verhindern, den entstandenen Wohnungsmangel in einem relevanten Teil durch erhöhte Förderanstrengungen "wegzusubventionieren". In der laufenden Legislaturperiode wurden die Sozialwohnungsprogramme erheblich erweitert. Die hohen Förderniveaus lassen sich jedoch auf Dauer nicht durchhalten. Es ist dringend erforderlich, die Fördereffizienz zu erhöhen und mit gleichen Förderbeträgen wesentlich höhere Wohnungsfertigstellungen zu erreichen. Die Engpässe am Wohnungsmarkt müssen angesichts der Knappheiten in den öffentlichen Haushalten in den kommenden Jahren durch ein noch stärker marktwirtschaftliches Angebot überwunden werden. Leider engen hohe Bau- und Bodenkosten den Kreis möglicher Nachfrager nach Neubauwohnungen erheblich ein. Ein langanhaltender Wohnungsmangel bei geringer Fähigkeit des Staates, große Programme zu subventionieren, verbessert die Absatzchancen für kostengünstige Objekte, falls die Engpässe am Bodenmarkt überwunden werden.

### **Den Neubaumarkt durch Kostensenkung für breite Schichten öffnen**

Die auf einem hohen Kostenniveau realisierten Fertigstellungszahlen der letzten Jahre lassen eine Marktsättigung im oberen Marktsegment erwarten. Eine weiterhin hohe Bautätigkeit kann nur erreicht werden, wenn eine Marktoffnung zu niedrigeren Preisen stattfindet. Unterstützt wird diese Erweiterung des Marktes von einer derzeit wachsenden Bereitschaft, geringere Standards zu akzeptieren.

### **Mehr Städtebau durch private Bauträger**

Durch die Änderungen des Städtebaurechtes, insbesondere durch die Instrumente des Vorhaben- und Erschließungsplans, des städtebaulichen Vertrages und der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, hat sich die Stellung von Bauträgern bei der Entwicklung ganzer Baugebiete erheblich verbessert.

Schon jetzt zeigt sich, daß die neuen Instrumente breite Anwendung finden. Städtebau wird in Zukunft in der Umsetzung häufiger von Privaten betrieben werden. Damit erhöhen sich die Anreize für kostengünstige Erschließungen und eine zügige Planung und Bebauung. Dies wird zu Kostensenkungen führen. Gleichzeitig orientieren sich zahlreiche große Wohnungsbaugesellschaften neu. In der Vergangenheit haben sie sich vielfach fast vollständig darauf konzentriert, Sozialwohnungsprogramme umzusetzen. In Zukunft werden sie stärker am Markt agieren und dabei auch versuchen, die Märkte für einfache Reihenhäuser, in denen eine Expansionsmöglichkeit besteht, zu erschließen.

#### **Rationierung von Baurechten durch die Kommunen – ein weiter bestehendes Hindernis?**

Allerdings entscheiden die Kommunen weiterhin über die Bereitstellung von Baurechten. Solange auch bei geeigneten Gemeinden das Interesse an einer hohen Bautätigkeit weithin gering bleibt, kann sich der notwendige Anbieterwettbewerb am Bodenmarkt nicht befriedigend entfalten. Die Bauträger bleiben auf ausreichende Baurechte angewiesen.

#### **Vom Baby-Boom zum Bau-Boom?**

Aus der Altersschichtung entsteht in den 90er Jahren ein erhebliches zusätzliches Potential für die Eigentumsbildung. Die Babyboom-Generation der sechziger Jahre befindet sich in der Phase der Familiengründung. Die Zahl der jungen Familien mit Kindern wächst. Angesichts der hohen Übergangswahrscheinlichkeiten vom Mieter zum Eigentümer zwischen dem 30. und 40. Lebensjahr erhöht sich damit ein Nachfragepotential, das durch unterschiedliche Angebote optimal ausgeschöpft werden könnte. Schon relativ geringe Förderbeträge im Einzelfall könnten bei einem preisgünstigen Angebot in dieser Altersschicht die Zahl der jährlich erworbenen preisgünstigen Reihenhäuser erheblich steigern, was auch familienpolitisch wünschenswert wäre.

### **3 Demonstration und Aufklärung reichen nicht aus**

Die Vergangenheit hat gezeigt, daß es nicht ausreicht, kostengünstige Bauverfahren zu demonstrieren und in der Fachwelt bekannt zu machen. Daran ändern auch die derzeit günstigen Umstände nichts. Es gibt die "unsichtbare Hand" der Kostensteigerung, die durch Rechtsprechung, technische Normen, Honorarordnungen, städtebauliche Konzepte, Handwerksordnungen, berufliche Traditionen oder behördliche Anforderungen wirkt. Die historisch gewachsenen Bau- und Produktionsformen beeinflußten gleichzeitig die Wünsche der Nachfrager. Ein sich gegenseitig abstützendes System aus privaten Anspruchsniveaus, aufwendiger Wohnungsproduktion und staatlicher Rahmensexzung kann durch Überredung und Argumentation allein nicht überwunden werden. Auch die Öffnung der Märkte nach dem Übergang zum Binnenmarkt und die Ausweitung des Angebots durch ausländische Produzenten wird diese Situation in kurzen Fristen nicht entscheidend verändern. Die schwierigen Verhältnisse am Bodenmarkt kommen hinzu. Sie müssen durch veränderte Verhaltensweisen der Gemeinden, gestützt auf veränderte Interessenlagen, überwunden werden. Ohne günstigere Angebote am Bodenmarkt bleiben die Widerstände gegen eine Verbreitung preisgünstiger Häuser auf den

Märkten der Stadtregionen hoch bzw. können sich preiswerte Häuser in der Konkurrenz mit aufwendigeren Vorhaben nicht durchsetzen. Deshalb sind sehr komplexe, aufeinander bezogene Strategien notwendig, die darauf abzielen, das gesamte System in wesentlichen Elementen zu verändern. Erfolg werden solche Bemühungen nur dann haben, wenn von der Landesplanung über die kommunale Bauleitplanung, die Rechtssprechung, das Rollenverständnis von Architekten und Handwerkern bis hin zum Baustoffhandel aufeinander bezogene Verhaltensänderungen stattfinden, die im Ergebnis ein neues Marktsegment entwickeln und zu Einsparungen und Rationalisierungsgewinnen führen. Ohne ein konsistentes, aufeinander bezogenes Maßnahmenbündel, das möglichst viele Hindernisse für kostengünstiges Bauen gleichzeitig aus dem Weg räumt, werden punktuelle Kostensenkungen lediglich zu höheren Renditen bei den Bauträgern führen.

#### 4 Handlungsfelder – ein Überblick

Es gibt keine isolierte Einzelmaßnahme, durch die für sich genommen Baukosten nachhaltig gesenkt werden könnten. Eine Strategie der Baukostensenkung muß dem Planungs- und Bauprozess folgen, auf jeder Stufe Verbesserungen erzielen und damit gleichzeitig die Nachfrage nach kostengünstig errichteten Wohnungen und Einfamilienhäusern stärken bzw. Hindernisse gegen eine Entfaltung entsprechender Märkte abbauen.

Aus dieser Position heraus ergeben sich folgende Handlungsfelder:

- Knappe Baurechte und teurer Boden sind Gift für alle Bemühungen um kostengünstiges Bauen. Wer preiswert bauen will, braucht preiswerten Boden und große Baugebiete, um rationell bauen zu können. Gelingt es nicht, die Barrieren am Bodenmarkt zu beseitigen, dann wird Bauen in den Stadtregionen teuer bleiben. Deshalb müssen Landesplanung und kommunale Bauleitplanung Baurecht und Bauland nachfragegerecht bereitstellen. Zuwachsgemeinden müssen dafür Anreize, z. B. durch finanzielle Entlastung, erhalten. Ohne Überangebot an Baurechten werden sich kostensenkende Verfahren nicht rasch genug durchsetzen.
- In der kommunalen Bauleitplanung und Erschließungspraxis muß ein Interesse an Kostensenkung angeregt werden, so daß ein Bewußtsein für die Folgekosten von Planfestsetzungen, die den Bauherren treffen, entsteht und reduzierte Erschließungsstandards stärker als bislang in Betracht gezogen werden.
- Bauordnungsrecht und technische Regelwerke müssen parallel zur Etablierung neuer oder ausländischer preiswerter Haus- und Bauformen weiterentwickelt werden.
- DIN-Normen oder äquivalente europäische technische Regeln sollten nur sehr eingeschränkt öffentlich-rechtlich eingeführt werden und sollten vorsichtig bemessene Mindestanforderungen festlegen sowie Abstufungen definieren, um darauf gestützt, Transparenz und damit Wahlfreiheit

zu ermöglichen. Bislang gültige Mindestanforderungen müssen im Einzelfall in Frage gestellt und gegebenenfalls abgesenkt werden.

- In den Förderrichtlinien des sozialen Wohnungsbaus und in den Richtlinien für den Landes- und Bundesbedienstetenbau sollten keine über das Bauordnungsrecht hinausgehenden Anforderungen erhoben werden.
- Soweit Baugenehmigungen überhaupt noch erforderlich sind, müssen die Verfahren zügiger und kalkulierbarer ablaufen. Anforderungen des Bauordnungsrechtes sind auf nachvollziehbar vertretbare öffentliche Belange zu beschränken. Alle Bereiche des privaten Nutzens von Wohnungen sollten baurechtlichen Vorgaben und Prüfungen nicht unterworfen sein (Steilheit von Treppen, Raumhöhen, Abstandregeln, Belichtung und Beleuchtung, etc.).
- Planung und Ausführung eines Bauvorhabens müssen besser verknüpft werden. Dadurch können die Voraussetzungen geschaffen werden, um alle Faktoren, die für den Einsatz kostensparender Techniken wichtig sind, zu fördern. Zu diesen im Prinzip bekannten Techniken gehören die häufigere Einschaltung von Bauteams, von Generalunternehmern und koordinierenden Hauptunternehmern, der Einsatz von Fertigteilen, die Anwendung des Bautaktverfahrens auf der Baustelle und andere.
- Kombinierte Wettbewerbe, bei denen Architekt und ausführende Unternehmen gemeinsam Konzepte entwickeln, um eine vorgegebene Bauaufgabe kostengünstig zu lösen, sind ein geeignetes und in der Praxis bereits erfolgreich eingesetztes Instrument.
- Die HOAI und Handwerksordnung müssen Anreize und Spielräume für kostengünstiges Bauen schaffen. Die HOAI muß, sofern eine Verpflichtung zur Anwendung überhaupt sinnvoll erscheint, die Vereinbarung von Erfolgshonoraren für kostensenkende Maßnahmen ermöglichen. Darüber hinaus sind Anreize zu schaffen, mit denen das Unikat-Denken bei Bauherren und vor allem Entwurfsverfassern überwunden werden kann. Das Handwerksrecht muß Abschied nehmen von den engen Berufsbildern, damit, wie auch in anderen Ländern, vier bis fünf vergleichsweise breit qualifizierte Berufsgruppen zur Erstellung eines einfachen Wohnhauses ausreichen. Nur mit einer verminderten Zahl von Beteiligten sind rationelle Bauabläufe möglich.
- Genaue, standardisierte Baubeschreibungen einschließlich der Beschreibung der verwendeten Bauprodukte können, gestützt auf die Transparenz-Normen, Beziehungen zwischen Nachfragern und Anbietern erleichtern und klären. Damit kann dazu beigetragen werden, daß Gerichte dort, wo Vereinbarungen fehlen, nicht die anerkannten Regeln der Technik auf einem hohen Niveau mit weitreichenden Wirkungen für andere, nicht beteiligte Bauherren für verbindlich erklären.
- Durch gezielte Werbemaßnahmen der öffentlichen Hand, aber auch der interessierten Kreise und Institutionen, sollte das Interesse für preiswertes Bauen bei den Nachfragern geweckt werden.

Durch Aufklärungsmaßnahmen sollte darüber hinaus der Zugang interessierter Bauherren zu Informationen über Möglichkeiten der Kostensenkung verbessert werden.

Gestützt auf solche allgemeinen Regeln sind im sozialen Wohnungsbau Sondermaßnahmen möglich: Dies gilt insbesondere für Markteinführungshilfen bei einfachen, kostengünstigen Reihenhäusern.

- Im geförderten Wohnungsbau sind Kostenobergrenzen zu definieren. Bei einem Überschreiten entfällt die Förderung. Dabei muß akzeptiert werden, daß aus Rationalisierungsfortschritten und einer besseren Raumausnutzung auch Abstriche in den Standards und in der Flächenausstattung resultieren. Für ein menschenwürdiges Wohnen gibt es erhebliche Spielräume zwischen den heute im Neubau üblichen Standards und einem zu Recht kritisierten Schlichtwohnungsbau.
- Die größten Wirkungen können im Reihenhausbau durch den Bau einfacher Typen erzielt werden. Hier ist eine beachtliche Marktexpansion möglich. Der Reihenhausbau unterscheidet sich hinsichtlich der Inanspruchnahme von Boden bei einem sparsamen Umgang mit Grundstücksflächen nur unwesentlich vom Geschoßwohnungsbau.
- Die Einschaltung von Institutionen bzw. Unternehmen, die sich auf Kostensenkungsberatungen spezialisiert haben, sollte zur Auflage gemacht werden.

Ein solches komplexes Maßnahmenbündel wird allerdings nur wirken, wenn es über längere Zeit durchgehalten wird. Es eröffnet den Nachfragern am Wohnungsmarkt auf Dauer größere Wahlfreiheit, senkt den Kapitalverbrauch des Wohnungsbaus, verbessert die Wohnungsversorgung und erhöht die Funktionsfähigkeit der Märkte. Allerdings sind bei allen Maßnahmen – wie die folgende Darstellung zeigt – eingefahrene Gewohnheiten zu verändern oder Interessen am Status quo zu überwinden.

#### **IV Baufreiheit ernst nehmen**

##### **1 Planungen und Regulierungen – Techniken zum Abbau von Zwangskonsum**

Unter den Bedingungen eines dicht besiedelten Landes und der Abhängigkeit der einzelnen Wohnung von Infrastruktur, Versorgungsnetzen und funktionierenden Nachbarschaften muß jedes Bauen in vielfältiger Weise reguliert und normiert werden. Gerade weil es eine Vielzahl guter Gründe für Regulierungen gibt, gerade weil eine rationelle Produktion Standardisierungen oder auch gemeinsame planerische Vorbereitungen erfordert, müssen die individuelle Baufreiheit und Wahlmöglichkeit besonders geschützt werden. Jede öffentliche Regulierung und Normierung des Bauens muß sorgfältig aus ihren Zielen heraus und gegenüber den tatsächlichen Wirkungen, die sie erzielt, gerechtfertigt werden. Baufreiheit muß soweit wie möglich erhalten bleiben. Maßnahmen, die direkt oder indirekt die Bandbreite von Kosten und Qualitäten einschränken, müssen unterbleiben,

sofern nicht zwingende Anforderungen bestehen. Überall dort, wo das Gemeinwohl oder Belange Dritter nicht tangiert sind und wo der einzelne die Eigenschaften und Qualitäten eines Gebäudes mit vertretbarem Aufwand einordnen und beurteilen kann, sollte Baufreiheit herrschen. Die Sicherung eines hohen Qualitätsstandards zu hohen Kosten ist keine öffentliche Aufgabe. Qualitäts- und Kostenniveaus, auch in der öffentlichen Erschließung, müssen durch die Nachfrager und nicht durch Bauausschüsse, Gerichtsurteile oder Planungsämter bestimmt werden. Baufreiheit sollte insbesondere auch bei der Wahl der Bauformen bestehen. Solange nicht hohe Sonderlasten für die Allgemeinheit entstehen oder allgemeine Ziele (Energieeinsparung) negativ tangiert sind, sollten die einzelnen Nachfrager entscheiden können, ob sie in Etagenwohnungen oder in Einfamilienhäusern leben und welche sonstigen Anforderungen sie an ihren sonstigen Wohnkomfort stellen wollen. Staatliche Vorgaben oder an Einzelfällen orientierte Gerichtsurteile oder De-facto-Vorschriften sollten weder auf die Grundrisse noch auf die Raumgrößen oder Raumhöhen, die Zahl der Steckdosen oder die Steilheit von Treppen einwirken. Anbieter sollten auf eigenes Risiko Eigenschaften und Qualitäten von Gebäuden festlegen, die im Bereich der Privatnützigkeit bleiben. Die Nachfrager können durch ihre Wahl und ihre Wünsche zum Ausdruck bringen, was sie wirklich wollen. Dies gilt ganz besonders für die selbstnutzenden Eigentümer. Aber auch im Mietwohnungsbau ist die Zeit vorbei, in der der Staat dafür sorgen muß, daß ein menschenwürdiges Wohnen möglich ist. Das Interesse der Bauträger an der langfristigen Vermietbarkeit sichert hinreichende Standards.

Überall stößt man auf Situationen, in denen Fachleute darüber entscheiden, was den Bewohnern von Häusern guttut. Das ist in vielen Fällen richtig und unvermeidbar. Doch wenn beispielsweise "optimale" Grundrisse oder Nutzungsabläufe de facto vorgegeben werden, ist damit eine für die Funktionsfähigkeit der Märkte schädliche Einschränkung der privaten Dispositionsmöglichkeiten verbunden. Es kann – zugespitzt formuliert – keine DIN-Norm "gutes Wohnen" geben. Die Vorstellungen vom "guten Wohnen" schwanken von Fall zu Fall aufgrund individueller Bedürfnisse und Wertvorstellungen. Die Summe aller Normierungen suggeriert jedoch einen Wohnungstypus, der funktional durch rationalisiert ist, die Wahlfreiheit eingrenzt und Bauergebnisse standardisiert. Wahlfreiheit besteht oft nur noch im Wohnungsbestand. Die Begeisterung für alte Häuser röhrt ohne Zweifel auch daher, daß man dabei vom Grundriß bis hin zur Raumhöhe Alternativen zu den nach Normvorstellungen oder unter hohem Kostendruck errichteten Neubauten finden oder sie durch Umbau an die heutigen Bedürfnisse anpassen kann.

## **2 Konzentration der bauaufsichtlich durchgesetzten Normen auf Gefahrenabwehr und Sicherung des Gemeinwohls**

Durch Normierungen erzwungene Eigenschaften von Gebäuden sind aus den Zielen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abzuleiten. Sie schützen Dritte, weil die Belange Dritter im Wettbewerb nicht ausreichend zur Geltung kommen. Sie schützen Bewohner dort, wo Risiken und Gefahren, etwa im Brandfall, nicht aufgrund eigener Erfahrung bewertet werden können. Sie sind nicht notwendig, wo

Bewohner/Investoren die Eigenschaften von Gebäuden selbst abschließend bewerten können. Dies bedeutet Verzicht auf Qualitätsnormen, die nur die Privatnützigkeit von Wohnungen beeinflussen (Raumhöhen, Abstandregeln, Belichtung und Beleuchtung, etc.). Auch die Vorschriften über Stellplätze gehören in diesem Sinne nicht in die Bauordnungen. Es ist davon auszugehen, daß Standards, deren Realisierung vor hundert Jahren noch der staatlichen Vorsorge bedurften, heute soweit im Bewußtsein der Nachfrager verankert sind, daß ein abweichendes Angebot am Markt keine Chance hätte. Die Vorstellungen über Hygiene und Gesundheit beispielsweise, die im letzten Jahrhundert neueste Erkenntnisse der medizinischen Forschung darstellten, sind heute weitgehend Allgemeingut und werden ohne staatliche Eingriffe am Markt nachgefragt und bereitgestellt.

Technische Regelwerke – man spricht üblicherweise von Normen – die für die Praxis Verbindlichkeit haben, sollten ein Mindestniveau festlegen, das niedrig genug angesetzt und empirisch abgeleitet wird. Im Schallschutz reicht es z. B. nicht aus, die Wirkungen von Schallübertragungen zu messen und festzustellen, welche Ergebnisse bestimmte schalldämmende Maßnahmen auf die Geräuschübertragung haben. Anhand solcher Messungen und Beobachtungen kann nur normativ festgelegt werden, welche Geräusche aus Nachbarwohnungen oder Leitungen nicht mehr übertragen werden sollten. Eine solche Empirie legt Normvorstellungen von Fachleuten fest, und zwar höher, als es die Abwehr von Gesundheitsgefahren erfordert. Sie läßt die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager von Wohnraum, d. h. deren Abwägung mit anderen Bedürfnissen, weitgehend außer acht. Deswegen sollte sie stärker ergänzt werden durch eine Marktempirie, die demgegenüber erfaßt, welche Mietpreisdifferenzen zwischen Wohnungen unterschiedlicher Qualität bestehen, welche Wertminderungen Gebäude an lärmenden Straßen erfahren, um indirekt festzustellen, welchen Aufwand die Bewohner von Wohnungen zugunsten von Schallschutzmaßnahmen tragen wollen. Erst die Nachfrageäußerungen der Bewohner lassen erkennen, wie dringlich Schallschutzmaßnahmen in der Abwägung gegenüber anderen, ebenfalls dringlichen Bedürfnissen bewertet werden und welche Bereitschaft zu ihrer Finanzierung besteht. Eine solche Marktempirie kommt in den bisherigen Verfahren offensichtlich zu kurz.

Auch im Brandschutz läßt sich dieses Prinzip anwenden. Eine Statistik der Schadensfälle reicht nicht aus. Es geht auch um eine Bewertung von Risiken vor dem Hintergrund der Kosten. Eine Beobachtung des Alltagslebens zeigt, daß überall Risiken in Kauf genommen werden und daß zur Vermeidung solcher Risiken nicht beliebige Kosten hingenommen werden. Vergleiche von Risiken und ihren Vermeidungskosten in anderen Bereichen können Hinweise für Abwägungen geben. Schäden und Gefahren sind nicht um jeden Preis abzuwenden.

### **3 Mehr Wettbewerb in der Erschließung**

Die Erschließungsstandards werden von den Kommunen festgelegt. Die Kosten werden im Regelfall, wenn die Gemeinden selbst erschließen, zu 90 Prozent auf die Grundeigentümer übertragen. Aus

dem geringen Kostenanteil, der von den Gemeinden übernommen wird, resultiert kein systematischer Anreiz, über Einsparungsmöglichkeiten nachzudenken. Sparsame Erschließungen blieben bislang vom besonderen Engagement einzelner Planer und Tiefbauverwaltungen abhängig. Aus der Zulässigkeit der Festsetzung pauschalierter Erschließungsbeiträge und der Bildung von nach Qualität abgestuften Erschließungsklassen würde ein Anreiz zur Optimierung des Preis-Leistungs-Verhältnisses der gemeindlichen Erschließung entstehen. Um Transparenz gegenüber den Bauherren zu schaffen, sind die Erschließungsmaßnahmen gleichzeitig als eine marktfähige öffentliche Leistung zu betrachten. Grundeigentümer und Bauherren könnten einen Erschließungsstandard wählen und im Vergleich zu anderen Gemeinden feststellen, ob sie ein Erschließungsangebot auf einem zeitgemäßen Preis- und Qualitätsniveau erhalten. Ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis in der Erschließung würde so zum Gegenstand kommunalpolitischer Profilierung.

Im Rahmen von Erschließungsverträgen und Vorhaben- und Erschließungsplänen können die Gemeinden die Erschließung auf Private übertragen. Auch dabei können verschiedene Qualitätsklassen vorgegeben werden. Von einer nach unternehmerischen Gesichtspunkten erbrachten Erschließung ist, besonders wenn sie im Wettbewerb angeboten wird, eine erhöhte Wirtschaftlichkeit zu erwarten. Ein zusätzlicher Vorteil besteht darin, daß die Planung bzw. Dimensionierung der Erschließung besser auf das beabsichtigte Bauvorhaben bezogen werden kann.

Die Herstellung der Versorgungsnetze und der Hausanschlüsse wird von den Versorgungsunternehmen im Rahmen von Gebietsmonopolen vorgenommen. Eine Koordinierung der verschiedenen Netzarbeiten (Kanal, Elektro, Gas) im öffentlichen Bereich ist oft nicht möglich, weil sich die Unternehmen kaum in einen gemeinsamen Arbeitsplan einbinden lassen. Solange die Monopolstellung für die Anlage der Leitungen nicht grundsätzlich aufgehoben werden kann, sollten die Versorgungsunternehmen zumindest einem Zwang zur Offenlegung ihrer Terminpläne unterliegen.

Bei der Herstellung der Hausanschlüsse ist nicht einzusehen, warum die erforderlichen Arbeiten von den Versorgungsunternehmen oder in ihrem Auftrag erbracht werden. Die Herstellung der Hausanschlüsse wäre preiswerter und besser in den zeitlichen Ablauf des Bauvorhabens einzubinden, wenn der Bauherr entsprechende – wenn nötig konzessionierte – Handwerker beauftragen könnte und das Versorgungsunternehmen lediglich eine Endabnahme vornähme.

#### **4 Möglichst wenige De-facto Normen durch Gerichtsurteile**

Bauleistungen werden häufig nicht vertraglich eindeutig definiert. Dann gilt laut BGB das Marktübliche. Gerichte haben die Neigung, zum Schutz der jeweiligen Bauherren hohe Standards als geschuldet zu unterstellen. Dabei gelten die hohen Mindeststandards der DIN-Normen als Anhaltspunkte. Aus der Anspruchskonstellation des Einzelfalls entstehen so De-facto-Normen für Dritte, die in ihren Verträgen nicht jedes Detail der Bauausführung gesondert festlegen. Bauträger übernehmen

die "Gerichtsnormen" in ihre Angebote, um Risiken in der Vermarktung zu vermeiden. Wie die Interviews mit Architekten und Bauträgern zeigen, wird durch diese "vorauselende Berücksichtigung" möglicher Gewährleistungsansprüche das Niveau der anerkannten Regeln der Technik schrittweise nach oben geschoben. Es entstehen hohe De-facto-Mindestnormen. Dabei ist, wie man durch Vergleich mit dem Automobilmarkt feststellen kann, der anerkannte Stand der Technik jeweils durch unterschiedliche Präferenzen, Einkommen und Zahlungsbereitschaft als eine große Bandbreite zu definieren. Qualitätsunterschiede sind notwendig, um eine hohe Funktionsfähigkeit der Märkte und ein elastisches Wohnungsangebot zu sichern und den einzelnen Nachfragern eine hohe Wahlfreiheit zu bieten.

Es sollte gesetzlich geregelt werden, daß überall dort, wo keine Ausführungsstandards explizit vereinbart wurden, technische Regeln aber unterschiedliche Ausführungen vorsehen oder zulassen, lediglich die wirtschaftlich günstigste Ausführungsart geschuldet ist, es sei denn, aus dem Kontext der sonstigen Baubeschreibung ergibt sich etwas anderes, d. h. eine aufwendigere Art. Sollte eine entsprechende Regelung gesetzlich nicht möglich sein, ist eine vergleichbare Klausel zumindest in die VOB einzubringen.

Dort, wo Bauherren Gewährleistungsansprüche geltend machen, könnten zunächst Schiedsgerichte aus Baufachleuten den Parteien Vergleichs- und Konfliktlösungsvorschläge unterbreiten. Der Gang zu den Gerichten bleibt den Beteiligten unbenommen. Dennoch sollte es gelingen, die Zahl der Urteile zu verringern, um auch den ständigen Strom von De-facto-Normen für das Bauen etwas einzudämmen.

## **5 Erhöhte Markt- und Produkttransparenz (Gebäudepaß)**

Als Voraussetzung einer Ausweitung der Bandbreiten von Standards sollten Anbieter verpflichtet werden, in einer Baubeschreibung die allgemeinen Standards aufzuführen. Viele Bauträger verwenden schon heute in ihren Kaufverträgen standardisierte, aber nicht ausreichend präzise Baubeschreibungen. Den Käufern, die in ihrem Leben meist nur wenige Verträge über den Erwerb von Wohngrundstücken abschließen, wäre geholfen, wenn von Fachleuten ausgewogene, detaillierte Formularverträge entwickelt würden, in denen alle wichtigen ausfüllungsbedürftigen Kriterien der Produktbeschreibung enthalten sind. Ein solcher Mustervertrag sollte möglichst rasch entwickelt werden und überall erhältlich sein. Damit würde routinemäßig explizit festgelegt, welche Standards bei wesentlichen Merkmalen geschuldet sind. Ein solches Informationsangebot hätte als Vertragszusatz den Charakter eines Lieferversprechens. Eine öffentlich-rechtliche Prüfung der aufgeführten Merkmale ist nicht erforderlich. Die Gerichte würden entlastet. Die wichtigsten dieser Informationen könnten in einen "Gebäudepaß", in den auch die im Wärmebedarfsnachweis ("Wärmepaß") enthaltenen Informationen einfließen, aufgenommen werden. Damit könnte gleichzeitig eine fachliche Diskussion in Gang gesetzt und die Produktkenntnis der Nachfrager allmählich erhöht werden. In

einem längeren Prozeß würde Markttransparenz steigen, was eine bessere Steuerung über die Nachfrage zur Folge hätte. Haushalte mit dringlichen Bedürfnissen nach größerem Wohnraum oder nach einem Einfamilienhaus könnten explizit auf hohe Qualitätsstandards verzichten, um preisgünstiger und frühzeitiger Wohneigentümer zu werden.

Die Anwendbarkeit eines solchen Formularvertrages zur Wahl von Standards in verschiedenen Leistungsbereichen hängt nicht zuletzt von der Verfügbarkeit von technischen Regeln ab, die unterschiedliche Leistungsstufen zur Ausfüllung des Formularvertrages definieren. Da entsprechende technische Regeln bislang nur für wenige Leistungsbereiche und nur mit unzureichenden Bandbreiten existieren, ist es vorerst erforderlich, im genannten Formularvertrag die jeweils wirtschaftlich günstigste Ausführungsart als Vorgabe einzufügen und höhere Standards einer expliziten Vereinbarung zu überlassen.

## **V Planen und Genehmigen für kostengünstiges Bauen**

### **1 Überangebot an Baurechten notwendig**

Ohne preisgünstiges Bauland und einfache kostengünstige Erschließungen gibt es keinen Markt für preiswerte Typenreihenhäuser oder preiswerte Wohnanlagen. Baukostensenkung erfordert Verhaltensänderungen der Kommunen. Die Baurechtsrationierung aus lokalpolitischen Zielen ohne ausreichende Berücksichtigung der regionalen Nachfrage nach Baurechten und nach Bauland kann Bemühungen um Kostensenkung und um den Aufbau eines neuen Marktes preiswerter Objekte weitgehend zur Erfolglosigkeit verurteilen oder zumindest erheblich erschweren. Knappe Baurechte, teure Erschließungen und hohe Bodenpreise begünstigen einen aufwendigen Geschoßwohnungsbau und einen Markt für Luxuseigenheime. Vorfertigung, Typenbildung und Serienfertigung können sich nicht entfalten. Eine rasche Verbreitung kostenparender Konzepte braucht als Medium größere Baugebiete an verkehrsgünstigen attraktiven Standorten. Bloße Appelle und Aufforderungen ändern an der Interessenlage der Umlandgemeinden in Stadtregionen und ihrer Bürger nichts. Der Wunsch nach freier Landschaft, die Sorge vor Überfremdung und hohen Folgekosten begünstigt eine Entwicklungspolitik der kleinen Schritte und der vorsichtigen Stadterweiterung. Diese Dämpfungsstrategien reduzieren allerdings die Nachfrage nicht, sondern lenken sie nur in die vorhandenen Bestände und/oder verdrängen sie hinaus in einen weiteren Einzugsbereich. Durch entsprechende Gesetzgebung der Länder können regionale, kommunale Planungskompetenzen gestärkt und politisch verantwortliche regionale Verbände geschaffen werden, die für ausreichendes Bauland zuständig wären. Unabhängig davon sollen die Gemeinden verpflichtet werden, in ihrer Bauleitplanung auch die Erfordernisse eines ausreichenden regionalen Baulandangebotes zu berücksichtigen.

**2 Zweckzuweisungen für die Erschließung großer Baugebiete**

Es gibt zahlreiche Umlandgemeinden in wachsenden Stadtregionen, die in einem langen Prozeß des Anstückelns immer wieder neue, kleine Baugebiete ausgewiesen haben, ohne sich je für eine langfristige Wachstumsplanung zu entschließen. Angesichts des wieder erhöhten Wohnungsbedarfs müssen als Voraussetzung rationellen Bauens in allen Stadtregionen mehrere Mittelstädte langfristige Expansionsstrategien vorbereiten. Wachstumsgemeinden brauchen auch aus Gründen einer starken Verhandlungsposition mehrere größere Baugebiete, die jeweils in einem längeren Entwicklungsprozeß erschlossen und bebaut werden. Die Neigung der Landesplanung zur Rationierung erhöht die "Preisgebirge" in den Wachstumsgemeinden und verstärkt die Tendenz zu verstreutem und damit teurem Bauen. Die Steuerung der Entwicklung im Sinne einer dezentralen Konzentration setzt ein Überangebot an Baugebieten in den Entwicklungsschwerpunkten und Wachstumsgemeinden voraus.

Nicht nur geringfügiges Wachstum führt aber zu Folgelasten und Zusatzbelastungen im Bereich der Infrastruktur, die über den kommunalen Finanzausgleich nur unzureichend abgedeckt werden. Eine Strategie der räumlich gebündelten Expansion von Wohnungsbau wird deshalb nur Erfolg haben, wenn diese Folgekosten der geeigneten Gemeinden zu einem erheblichen Teil aus den Länderhaushalten getragen werden. Dabei müssen die Länder entscheiden, ob sie die Folgelasten überdurchschnittlichen Wachstums aus zusätzlichen allgemeinen Haushaltsmitteln oder durch Um- schichtungen zu Lasten von Stagnationsgemeinden erwirtschaften.

**3 Aktive Bodenvorratspolitik – Förderung von "Sozialboden" statt sozialem Wohnungsbau**

Neben Anpassungen im kommunalen Finanzausgleich wird eine aktive Bodenbevorratung durch private oder öffentliche Bodenvorratsgesellschaften (Terraingesellschaften) notwendig sein. Dort, wo Mittel knapp sind, sollte erwogen werden, Fördermittel des sozialen Wohnungsbaus umzuwidmen. Statt Nachfrage nach Bauland anzuregen, könnte das Angebot ausgeweitet und "Sozialboden" für preisgünstige Objekte oder den sozialen Wohnungsbau bereitgestellt werden. Den Kommunen müßte eine Möglichkeit zum Verkauf von Flächen, deren Verkehrswert erst durch die Schaffung von Bau- rechten meist drastisch erhöht wird, unterhalb vom Verkehrswert eingeräumt werden. Durch die Umwidmung der Finanzmittel würde eine Bündelung der Investitionstätigkeit an erwünschten Schwerpunktorten erreicht. Bei der Vergabe von Bauland könnten Investoren, die preiswerte Objekte innerhalb vorgegebener Kostengrenzen anbieten, bevorzugt Flächen erhalten.

**4 Weniger bauordnungsrechtliche Regeln, einfachere und zügigere Baugenehmigungs- verfahren**

Bauordnungen sollen nur das regeln, was einzelne nicht entscheiden können oder wo sie zulasten anderer eigene Wünsche realisieren. Die Privatnützlichkeit einer Wohnung können die Bauherren und

Bewohner besser für sich selbst entscheiden. Baugenehmigungen sind da nicht notwendig, wo Vorhaben mit der Bebauungsplanung übereinstimmen (z. B. Landesbauordnung von Bayern und Entwurf der Bauordnung in Nordrhein-Westfalen).

Dort, wo öffentliche Belange beim Brandschutz oder bei der Standsicherheit gewahrt werden müssen, erfordert dies nicht, daß öffentliche Bedienstete über diese Belange wachen müssen. Besser geeignet sind in vielen Fällen staatlich anerkannte Sachverständige, die Testate abgeben und von den privaten Bauherren beauftragt werden.

Dabei müssen Abwägungen nachprüfbar und transparent sein. Es muß statistisch durch laufende Beobachtung geklärt sein, daß angenommene Risiken tatsächlich bestehen, daß Abwehrmaßnahmen tatsächlich auf kostengünstige Weise Abhilfe schaffen und nicht nur der Beruhigung dienen.

Die Bauordnungsämter bleiben zuständig für Befreiungen und Genehmigungen in Gebieten, in denen kein Bebauungsplan besteht. Hier geht es allerdings nicht nur um die Inhalte von Prüfungen, es geht auch um die rasche Entscheidung. Alle Bauämter sollten ständige Terminübersichten erstellen. Alle Ämter sollten zur zügigen und parallelen Bearbeitung verpflichtet werden. Falls vorgegebene oder vorgeschriebene Termine von beteiligten Behörden nicht eingehalten werden, sollen Fiktionen greifen, zumindest aber sollen die Behörden für die Kosten der Verzögerung aufkommen.

## **VI Den Bauprozess rationalisieren**

### **1 Bekannte Techniken – unzureichende Anreize und Spielräume**

Seit Jahrzehnten wird darüber geklagt, daß Rationalisierungstechniken, wie sie in weiten Bereichen der Industrie zu beobachten sind, auch unter Würdigung der besonderen Bedingungen auf Baustellen nur verzögert in den Bauprozess Eingang finden. Eine Senkung der Fertigungstiefe, eine Verkürzung des Materialflusses oder Quality-Circle scheinen auf den Baustellen noch nicht richtig angekommen zu sein. Als besonderes Hindernis erweisen sich die aufgesplitterten Verantwortungen, die Vielzahl der Gewerke kombiniert mit der schwachen Koordinierungskompetenz der Architekten. Daraus entstehen fast zwangsläufig langwierige, arbeitsintensive, in zahlreiche Einzelprozesse zerlegte Produktionsvorgänge. Die Schlagworte der Veränderung

- mehr Vorfertigung und sinkende Fertigungstiefe,
- Abbau der Spezialisierung, mehr Teamarbeit,
- rationeller Produktionsfluß im Taktverfahren,
- sachgerechte Zusammenführung von Planung und Ausführung

sind bekannt. Es fehlen der Wettbewerbsdruck oder Vorgaben über Kosten niveaus, um das vorhandene Wissen in der Praxis zur Anwendung zu bringen.

## **2 Bauorganisatorische Fortschritte und ihre Voraussetzungen**

Die internationalen Vergleiche zeigen, daß rationelle Fertigungsverfahren und nicht etwa spezifische deutsche Normen den größten Teil des Kostenvorsprungs erklären, der auf holländischen oder dänischen Wohnungsbaustellen erwirtschaftet wird. Die Bedeutung rationeller Verfahren ist aufgrund des Gewichts unmittelbar einleuchtend. Verschiedene Voraussetzungen und Wirkungen greifen ineinander:

- Ein Kostenbewußtsein auf allen der Bauausführung vorgelagerten Entscheidungsebenen ist notwendig. Dies gilt insbesondere für die Bauleitplanung, die Erschließung und die architektonische Entwurfsplanung. Mit diesem Kostenbewußtsein wächst die Bereitschaft zum Offenhalten der Planung für Anregungen der bauausführenden Wirtschaft und des Bauherren (Bauteams).
- Die Ausweisung von Baugebieten in größeren Losen für mindestens 20 Objekte stellt die erforderliche Größenordnung dar, um eine rationelle Koordination der Abläufe auf der Baustelle im sog. Bautaktverfahren zu ermöglichen.
- Das Kostenbewußtsein in der Planung sollte durch gesonderte Honorarvereinbarungen zwischen den Bauherren und Architekten unterstützt werden. Durch Änderung der HOAI sollten Honoraranreize für die Erwirtschaftung von Kostensenkungen vereinbart werden können.
- Außerdem erfordern die genannten Voraussetzungen ein verändertes Berufsbild bei Architekten. Dazu gehört eine Ausbildung, die auf eine gleichermaßen gestalterischen wie ökonomischen Gesichtspunkten verpflichtete Entwurfsplanung und eine Bauleitung nach unternehmerischen Gesichtspunkten ausgerichtet ist. Die Verpflichtung bei Übernahme der Bauleitung (Objektüberwachung) durch den Architekten, die HOAI anzuwenden, ist aufzuheben, um einen Preiswettbewerb anzuregen. Eine stärker an Effizienzkriterien orientierte Bauleitung ist auch von Generalunternehmern oder koordinierenden Hauptunternehmern zu erwarten. Ein rationelles Bauen in größeren Losen mit einem Übergang zu mehr Vorfertigung und der Entwicklung von Typenhäusern wird durch eine koordinierende Hauptunternehmertätigkeit unterstützt.
- Aus der engen Zusammenarbeit von Bauherren, Architekten und bauausführender Wirtschaft ergeben sich neue technisch-konstruktive Lösungen, die u. a. zu einem höheren Anteil vorgefertigter Bauelemente führen. Die Fertigungstiefe auf der Baustelle sinkt.
- Die Veränderung der Bauabläufe und der Bauweisen stehen mit einem Wandel der Qualifikationen auf der Baustelle in einem engen Zusammenhang. Der Bauprozess wandelt sich vom klas-

sischen Handwerk in Richtung zur Montage. Vier bis fünf Berufsgruppen reichen in Dänemark, Norwegen und den Niederlanden, um ein Wohnhaus zu erstellen. Der Einsatz von breiteren handwerklichen Qualifikationen, die unabhängig von den streng definierten Leistungsbildern der Handwerksordnung sind, muß möglich sein.

- Eine besonders effiziente Form reduzierter Fertigungstiefe ist mit der Entwicklung von Häusern verbunden, die einen hohen Anteil vorgefertigter Elemente verwenden. Die Entwicklung von solchen Typenhäusern kann durch gesonderte Wettbewerbe unterstützt werden.

Schließlich können professionelle Rationalisierungsbüros frühzeitig eingeschaltet werden, um auf der Basis systematisch gesammelter Erfahrungen vor allem in Bereichen wie bessere Raumausnutzung, einfachere Erschließung und kostengünstigere Ausführungsplanungen mit geringem Aufwand erhebliche Einsparungseffekte zu erzielen.

## **VII Kostensenkung im sozialen Wohnungsbau**

### **1 Senkung der Kosten und der Standards**

Rolle des sozialen Wohnungsbaus war es auch als Instrument der sozialen Integration, breiten Schichten in den Stadtregionen einen weitgehend gleichen Wohnstandard zu ermöglichen, wie er im frei finanzierten Wohnungsbau realisiert wurde. Die Förderbestimmungen enthalten zu diesem Zweck Bestimmungen über Raumgrößen, Grundrisse und diverse Ausstattungsmerkmale. Dies entsprach der Vorstellung und den deutschen Bautraditionen, in denen das Qualitätsspektrum im Neubau durch unterschiedliche Maßnahmen und Rahmenbedingungen sehr weit eingeengt wurde. Geht man demgegenüber davon aus, daß ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt und ein größeres Maß an Wahlfreiheit der Nachfrager im Ergebnis zu einer größeren Preis- und Qualitätsdifferenzierung auch bei Haushalten mit höheren Einkommen führt, dann ist es angemessen, den sozialen Wohnungsbau im unteren Qualitätsspektrum der üblicherweise im Neubau realisierten Standards anzusiedeln. Wenn am freien Markt neue Marktsegmente für preisgünstige Reihenhäuser entstehen, dann besteht keine Rechtfertigung, im sozialen Wohnungsbau höhere Qualitätsstandards durchzusetzen und zu subventionieren. Der soziale Wohnungsbau sollte nicht die Rolle haben, einen allgemein hohen Neubaustandard durch Subventionen für Haushalte mit geringen Einkommen tragbar zu machen.

Als Konsequenz sollte die Förderung von der Einhaltung von Kostenobergrenzen abhängig gemacht werden. Beim Überschreiten der Kostengrenze entfällt die Förderung. Dabei könnte das jeweilige regionale Kostenniveau der letzten Jahre zunächst eingefroren werden. Die Kostenobergrenzen könnten aber auch für einige Zeit schrittweise abgesenkt werden. Diese Absenkungen sollten für Förderprogramme verbindlich frühzeitig angekündigt werden, um Rationalisierungsbemühungen ein-

zuleiten und Standardsenkungen zu erproben. Zunächst ist davon auszugehen, daß sich ein erhöhter Druck auf die Kosten stärker in Rationalisierungsfortschritten ausdrücken wird, weil der einzelne Investor zur Sicherung der Vermietbarkeit nach dem Wegfall der Belegungsbindung an der Beibehaltung hoher Qualitätsstandards interessiert ist. Um den Investoren freie Hand bei der Optimierung verschiedener Qualitätsmerkmale zu geben, sollten keine über die Bauordnung hinausgehenden Vorgaben über Raumzuschnitte, Raumgrößen und ähnliches mit der Förderung verbunden werden. Insbesondere darf es keine Generalklausel geben, nach der nur gefördert werden darf, wenn "neuzeitliche Standards" eingehalten werden. Die gleichen Grundprinzipien sind auch im Bundes- und Landesbedienstetenbau einzuhalten. Dieser Bereich ist seit jeher durch besonders hohe Anforderungen an die Standards geprägt.

## **2 Rationalisierungsberatung**

In einzelnen Städten und Bundesländern wird seit längerem eine Rationalisierungsberatung durch spezialisierte Firmen durchgeführt und z. T. zur Voraussetzung für eine öffentliche Förderung gemacht. Hierbei hat sich gezeigt, daß in vielen Fällen allein durch die Raumausnutzung und Grundrißgestaltung eine effektivere Ausnutzung der Bauvolumina möglich wird. Rationalisierungen sind im Planungsablauf und bei der Durchführung der Bauvorhaben möglich. Erschließungen und der Einbau der Haustechnik lassen sich rationeller gestalten. Spezialisten, die ihre Aufmerksamkeit auf Fragen der Rationalisierung konzentrieren, sind den meisten auf den Entwurf konzentrierten Architekten überlegen und sind in der Lage, entsprechende Rationalisierungspotentiale zu finden bzw. durch Kosten-Nutzen-Überlegungen festzustellen, ob aufwendige Gestaltungen von Fassaden oder individuelle Gestaltungen von Fenstern gemessen an dem Zusatzaufwand und den Kosteneinsparungen bei einfacheren Lösungen zu rechtfertigen sind. In jedem Fall ist eine kritische Überprüfung durch Dritte sinnvoll. Für den öffentlich geförderten Wohnungsbau sollte eine Beratung verpflichtend sein, für den frei finanzierten ist ein entsprechendes Angebot bereitzuhalten und transparent zu machen.

## **VIII Entwicklung eines Marktes für preisgünstige Reihenhäuser – die Schlüsselstrategie**

### **1 Eine Praxis kostengünstigen Bauens braucht einen Anschub**

Veränderung von Rahmenbedingungen reichen nicht aus. Staatliche Politik muß mehr tun, als Rahmenbedingungen zu verändern. Sie muß in einer mittelfristig angelegten, umfassenden Strategie versuchen, ein neues Marktsegment für preiswerte Reihenhäuser zu entwickeln. Gegenüber dieser Forderung wird mit Sicherheit eingewandt, daß es nicht Aufgabe des Staates sein kann, bestimmten Produkten am Markt zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Position ist aus einem grundsätzlichen marktwirtschaftlichen Verständnis heraus ohne Zweifel richtig. Sie übersieht jedoch, daß der unter

dem Eindruck staatlicher Einflüsse entstandene Markt ein erhebliches Nachfragepotential unberücksichtigt läßt. Staat und Rechtsordnung haben de facto, ohne daß dies als bewußte Strategie intendiert war, das Entstehen preiswerter Marktsegmente, insbesondere im Reihenhausbau, verhindert. Angesichts der Jahrzehntelangen, bis in die Gründerzeit und weiter zurückreichenden Einflüsse sind dadurch auch Wertvorstellungen und Wünsche der Nachfrager mitbeeinflußt worden. Soll kostengünstiges Bauen sich massenhaft durchsetzen, dann muß in einem bewußten Akt ein neues Gleis gelegt werden, weil das Weiterfahren auf alten Gleisen nicht zu durchgreifenden Änderungen führen wird. Der Staat muß hier mehr tun, als Rahmenbedingungen zu verändern, er muß Geburtshelfer für einen neuen Markt werden, da er in der Vergangenheit gegen das Entstehen eines solchen Marktes zahlreiche Hürden und Hindernisse aufgebaut oder zumindest zugelassen hat.

## **2 Einführungsprojekte für kostengünstiges Bauen**

Die Einführung von strikten Kostengrenzen im sozialen Wohnungsbau muß vom bisherigen Kosten niveau ausgehen und in mehreren Schritten Einsparungen erzielen. Unabhängig davon sollten in gesonderten Einführungsprojekten gezielt Bauvorhaben realisiert werden, die von einem deutlich niedrigen Kostenniveau ausgehen, das sich jedoch nicht in voller Breite im Rahmen der Förderprogramme des sozialen Wohnungsbaus sofort realisieren läßt. Als wichtige Voraussetzung bei der Realisierung solcher Einführungsprojekte sollten die Länder in Kooperation mit den Gemeinden, ggf. durch eine gezielte Bodenvorratspolitik, größere Baugebiete erschließen, in denen auch preiswertes Bauland für spezielle kostensparende Bauvorhaben bereitgestellt wird. Investoren und Abnehmer müssen günstige Startbedingungen erhalten, um die Markteinführungsphase rasch zu überwinden. Gleichzeitig können durch solche Einführungsprojekte Maßstäbe gesetzt werden, die allmählich breiteren Eingang bei der Durchführung von Förderprogrammen erhalten können.

## **3 Einen Markt für einfache Reihenhäuser fördern**

Schlüsselinstrument bei der Entwicklung eines Marktes für preiswerte, feststehende Kostengrenzen nicht überschreitende Objekte müssen in einer Startphase großzügige und auf diesen Zweck zielgenau ausgerichtete Förderprogramme sein, die sich aus der Umschichtung von Mitteln des sozialen Wohnungsbaus finanzieren. Das Entstehen eines Marktes für preiswerte Reihenhäuser kann so gestützt werden. Sofern die Kostengrenzen überschritten werden, sollten gerade auch im Eigenheimbau keinerlei Fördermittel gewährt werden. Die Nachfrager, die aus eigenem Einkommen einen Zusatzstandard finanzieren, benötigen keine Förderung. Das Ziel, ein neues Marktsegment zu entwickeln, würde verfehlt. Eine solche "Fallbeilregelung" ist in der Wohnungspolitik der Bundesrepublik bisher mit dem Hinweis auf die Souveränität der Nachfrager abgelehnt worden. Sie war jedoch in Ländern wie Dänemark, Holland und Norwegen Voraussetzung dafür, daß sich Märkte für preiswerte Objekte etablieren konnten. So paradox es klingt, Wahlfreiheit wird in Zukunft durch ein breites An-

gebotsspektrum nur eröffnet werden, wenn in einer Übergangsphase Förderung auf einfache Objekte konzentriert wird, mit dem Ergebnis, daß Anbieter und Baustoffproduzenten bzw. die Produzenten von vorgefertigten Teilen die hohen Investitionen riskieren, die für die Erschließung eines Marktes erforderlich sind. Die Konzentration der Förderung auf preisgünstige Objekte hätte erhebliche Markterschließungsfunktionen und könnte die Knappheit nutzen, um im Bereich der preisgünstigen Reihenhäuser ein statistisch relevantes Marktsegment zu eröffnen.

Anders als bei der gegenwärtigen Eigentumsförderung kann man davon ausgehen, daß dann, wenn sehr enge Kostengrenzen für einfache Objekte einzuhalten sind, die Zahl der Mitnehmer in der Förderung gering bleibt. Nur Haushalte, die sich wirklich nur einfache Standards leisten können, werden in solche Objekte ziehen. Von daher kommt es darauf an, die Grenzen so eng zu setzen, daß Luxuskomponenten nicht möglich sind. Analysen haben gezeigt, daß vor allem bei Familien mit kleinen Kindern ein erhebliches Nachfragepotential für sehr preiswerte Reihenhäuser besteht. Diese latente Nachfrage sollte in allen Ländern durch entsprechende Unterstützungsmaßnahmen mobilisiert werden. Sind solche Märkte erst etabliert, dann wirken sie zurück auf die konventionellen Marktsegmente und können insgesamt Auswirkungen in Richtung auf ein kostengünstiges Bauen haben.

#### **4 Besondere Bedeutung für Ostdeutschland**

In Ostdeutschland besteht ein hoher Bedarf an preiswerten Wohneigentumsformen. Auf der Basis geringer Vermögenbestände wächst die Bereitschaft, statt langer Ansparfristen geringere Standards bei der Fläche und der Ausstattung zu akzeptieren. Dies zeigen auch die Interviews, die im Rahmen einer begleitenden Expertise mit ostdeutschen Haushalten und ausländischen Anbietern kosten-günstiger Einfamilienhäuser geführt wurden. Aus dieser Konstellation ergibt sich die Chance, ein neues Marktsegment zu eröffnen und eine Wohnungspolitik zu etablieren, die bei einem vergleichsweise geringen Subventionseinsatz hohe Fertigstellungszahlen erreicht. Angesichts des hohen Nachholbedarfs ist dies in Ostdeutschland von besonderer Bedeutung.

Viele ausländische Anbieter versuchen derzeit, auf dem ostdeutschen Markt Fuß zu fassen. Eine Politik, die gleichzeitig an der Lösung der Wohnungsprobleme und an der Stärkung des ostdeutschen Arbeitsmarktes interessiert ist, sollte versuchen, die Importquote von Bauleistungen zu verringern und den Aufbau von Fertigelementwerken zu unterstützen. Die ostdeutschen Länder können in einer gemeinsamen Strategie Mindestabnahmemengen sichern, die den Aufbau einer lokalen Fertigung ermöglichen. Zusätzlich können Fortbildung und Ausbildung an den Erfordernissen der ausländischen Bauweise orientiert werden. Es ist keinesfalls notwendig, daß ausländische Anbieter auf Dauer ihre eigenen Arbeitskräfte mitbringen. Schon jetzt zeigt sich, daß die Ausländer nach der Überwindung der Markteintrittsprobleme ein Interesse daran haben, deutsche Handwerker und Zulieferer einzubinden.

Die im Durchschnitt bestehende Kapitalarmut ostdeutscher Haushalte kann auch zum Teil durch einen höheren Eigenleistungsanteil kompensiert werden. Dabei kann an die Tradition der Selbsthilfe angeknüpft werden. Die Entwicklung von Typenhäusern sollte dementsprechend die Möglichkeit zu einem hohen Eigenleistungsanteil berücksichtigen.

## **5 Wettbewerb "Das beste Typenhaus"**

Das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau sollte zusammen mit den Bundesländern mehrere regionale Wettbewerbe zu einem Haus mit einem hohen Anteil typisierter Bauelemente für junge Familien ausschreiben. An diesem Wettbewerb sollten sich nationale und internationale Anbieter (Bauträger und Architekten) beteiligen können. Alle Beteiligten, die eine Vorprüfung erfolgreich durchlaufen, könnten Starthilfen für den Bau einer ausreichenden Zahl von Objekten erhalten. Die ersten fünf regionalen Preisträger könnten in den einzelnen Regionen von den beteiligten Bundesländern eine Mindestmenge aller Zusagen für die nächsten Jahre erhalten. Auf diese Weise würde eine breite Aufmerksamkeit und eine Starthilfe für neue Angebotstypen erreicht. Die beteiligten Gemeinden würden ihren Beitrag durch die Bereitstellung preisgünstigen Baulands leisten.

## **IX Werbung und Aufklärung**

### **1 Kostenbewußtsein stärken**

In der öffentlichen Diskussion ist eine systematische Abwägung zwischen spezifischen Bauqualitäten und ihren Kosten und den Nutzen bisher unterentwickelt. Im frei finanzierten Mietwohnungsbau tendieren gerade unerfahrene Investoren dazu, sehr aufwendige "solide" Lösungen zu akzeptieren, ohne daß systematisch geprüft wird, ob sich dadurch die Ertragssituation der Gebäude verbessert. Man muß unter den gegenwärtigen Marktverhältnissen davon ausgehen, daß Investoren im Mietwohnungsbau Kostensenkungen nicht so leicht in entsprechenden Mietsenkungen weitergeben, weil sie langfristige Schwierigkeiten bei der Bewirtschaftung befürchten. Zur Verbesserung der empirischen Grundlagen für Investitionsentscheidungen empfiehlt sich eine systematische Beobachtung der Kostenverläufe in der Bewirtschaftung und eine Analyse ihrer Abhängigkeit von anfänglichen Baustandards. Die Bundesregierung sollte angesichts der geringen Markttransparenz ein Informationssystem aufbauen helfen, in dem die langfristigen Bewirtschaftungsdaten von Mietwohnobjekten systematisch ausgewertet werden, um eine Transparenz der Kostenstruktur zu erreichen.

Noch gewichtiger können Einsparungen im Einfamilienhausbau sein. Hier ist eine aktive Werbung für einfache Reihenhäuser, vor allem bei jungen Familien, sinnvoll. Die Werbung der Finanzierungsinsti-

tute wie die der Bauträger ist immer noch von dem Ideal eines "Haus fürs Leben" geprägt, für das man sehr hohe Aufwendungen in Kauf nimmt. Als Folge der hohen Bau- und Bodenkosten sind erhebliche Eigenkapitalien und hohe Fremdfinanzierungen erforderlich. Das Durchschnittsalter der Ersterwerber ist sehr hoch (36 bis 38 Jahre). Ohne spezifische staatliche Subventionen sollte es möglich sein, die Bereitschaft für ein "Junges Haus" oder ein "Swatch-Haus" zu stärken, weil Kosteneinsparungen mit dem Vorteil eines früheren Erwerbs verbunden sein würden. Genauso wichtig wie Förderprogramme für solche einfachen Reihenhäuser können Aufklärung und Werbung sein, weil allein dadurch ein latentes Potential von Nachfragern mobilisiert werden kann. Voraussetzung sind städtebaulich attraktive und günstige Lösungen und eine aktive Werbung der Kommunen und Bauträger für solche Wohnsiedlungen.

Nicht nur die Wohnungspolitik, sondern auch Bausparkassen, Bauträger, Banken und andere an der Bereitstellung preiswerter Objekte Beteiligte sollten den Nachfragern deutlich machen, daß sie bei der Beteiligung an einem neuen Marktsegment bewußt auf gewisse Standards verzichten, um dafür preisgünstiger und früher Wohneigentum zu erwerben. Die Befragungen haben gezeigt, daß hier eine latente Nachfrage vorhanden ist. Eine solche deutliche Aufklärung würde auch erschweren, daß die Gerichte den Stand der Technik weiterhin sehr eng interpretieren und im Ergebnis im Neubau generell einen sehr hohen Standard erzwingen.

## **2 Clearing-Stellen für Rationalisierung**

Ausländische Anbieter, aber auch Investoren klagen immer wieder über die Schwierigkeiten bei der Durchsetzung kostengünstigen Bauens in der Praxis. Sie benötigen längere Fristen, um bestimmte Haustypen oder Materialien genehmigt zu bekommen. Um die einzelnen Nachfrager und Investoren bei ihren Bemühungen zu unterstützen, sollten in jedem Bundesland Clearing-Stellen für rationelles Bauen eingerichtet werden. Wichtig ist eine "Hotline", die ständigen Zugang zu kompetenter Beratung und Unterstützung eröffnet. Vor allem bei Auseinandersetzungen mit Baugenehmigungsbehörden kann ein beratender Dritter erhebliche Beschleunigungseffekte erzielen und Schwierigkeiten bei der Anwendung preisgünstigen Wohnens aus dem Weg räumen. Durch eine Kooperation der Clearing-Stellen in den verschiedenen Ländern könnte sichergestellt werden, daß die Unterstützung kostengünstigen Bauens nach möglichst einheitlichen Kriterien und Regeln vorgeht.

## **X Kritik der erwarteten Kritik**

In der Fachdiskussion werden die Vorschläge der Kommission nicht nur auf Zustimmung stoßen. Da die Diskussion nicht erst heute beginnt, sind verschiedene Gegenargumente oder abweichende Vorschläge schon jetzt absehbar. Eine Auseinandersetzung mit den erwarteten Gegenargumenten kann die Diskussion verkürzen:

**Kritik 1: "Zu wenig konkrete Vorschläge"**

Die Kommission hat im Anhang III auf ausführliche Maßnahmenkataloge verwiesen, die von anderen Gremien früher formuliert wurden. Eine Erweiterung und Detaillierung dieser Kataloge erschien nicht sinnvoll, weil sie in der Fachwelt bekannt sind. Es geht um die Umsetzung und nicht um eine weitere Detaillierung.

**Kritik 2: "Überschätzung der vorgeschlagenen Kostenobergrenzen"**

Kostenobergrenzen werden sowohl von Bauträgern wie von Architekten als "bürokratisches Instrument" vielfach abgelehnt. Hier bleibt darauf zu verweisen, daß sowohl in Dänemark wie in Holland die Tradition des rationellen Bauens durch bewußte politische Vorgaben eingeleitet wurde. Kostenobergrenzen hatten dabei eine Schlüsselstellung. Ihre Ablehnung als Dirigismus entspricht einer Interessenposition. Auch die Behauptung, daß dadurch Gestaltungsfreiheit, vor allem der Architekten, eingeengt wird, läßt sich in der Praxis nicht aufrechterhalten. In Dänemark und in den Niederlanden werden bei Kostengrenzen ganz unterschiedliche Lösungen realisiert, weil von Fall zu Fall Einsparungen in anderen Bereichen erwirtschaftet werden.

**Kritik 3: "Expansiver Reihenhausbau – das Ende der Urbanität"**

Die Forderung, ein Programm zu starten, das zu einer Expansion am Reihenhausmarkt führt, wird mit der Sorge um Urbanität und ökologisches Bauen kritisiert werden. Tatsächlich zeigen die Erfahrungen, daß die Bereitschaft der Nachfrager, hohe Sparleistungen zu erbringen, sehr stark an das Angebot von Einfamilienhäusern geknüpft ist. In den 90er Jahren wächst die Zahl der jungen Familien (Baby-Boom). Ohne ein kostengünstiges Angebot von Reihenhäusern wird zu vielen von ihnen der Weg zum Wohneigentum versperrt bleiben. Es wird Aufgabe der Stadtplaner und Architekten sein, durch attraktive städtebauliche Gestaltungen und eine ausgewogene Mischung der Bauformen eine Monotonie amerikanischen Suburb-Stils zu vermeiden. Risiken sind nicht von der Hand zu weisen. Sie können jedoch mit Kreativität und Intelligenz weitgehend vermieden werden. Die Nutzen einer solchen Strategie wären eindeutig und nachhaltig. Die Verbesserungen der Funktionsweise des Wohnungsmarktes sind von so hoher Bedeutung, daß eine solche Strategie in jedem Fall angegangen werden sollte.

**Kritik 4: "Bauland bleibt knapp" und "Bauland soll knapp bleiben"**

Dieses dürfte der wahrscheinlich wichtigste "Gegeneinwand" sein. Der Öffentlichkeit muß allerdings deutlich gemacht werden, daß der Zielkonflikt zwischen Offenhalten der Landschaft und weiter bestehender Wohnungsnot so oder so gelöst werden muß. Ein erhöhter Geschoßwohnungsbau bringt

nur minimale Flächeneinsparungen gegenüber einem verdichteten Flachbau. Dafür steigt die Eingriffsintensität. Das Thema: "Wohnungsnot versus Umweltnot" muß so oder so ausdiskutiert und entschieden werden. Bei vielen ökologisch motivierten Rationierungsentscheidungen handelt es sich um schlecht verhüllte Interessenvertretung zugunsten der eigenen schönen Aussicht oder zugunsten eines ruhigen, baufreien Lebens. Man kann in keinem Fall akzeptieren, daß die jüngeren, jetzt den Markt erreichenden Familien, den Preis für eine ökologisch motivierte Rationierungspolitik zahlen, indem sie ihre Wohnflächen drastisch beschneiden müssen, während die älteren Inhaber von Eigenheimen und rechtlich geschützten Mietwohnungen ihren Flächenkonsum aufrechterhalten oder durch Haushaltsverkleinerungen sogar noch ausweiten.

## **XI Die Erwartung**

Trotz der günstigen Konstellation können auch diese Empfehlungen zerredet, vergessen oder verdrängt werden, weil z. B. eine günstige Baukonjunktur Wohnungsmangel für Haushalte mit hohem Einkommen in wenigen Jahren zum Verschwinden bringt. Eine pragmatische Konzentration auf das Machbare könnte jedoch, gestützt auf den Rückenwind eines verschärften Wettbewerbs auf dem europäischen Binnenmarkt, zu sichtbaren Erfolgen führen. Schon 5% Marktanteil für neue Angebote können weitere 20% Marktanteil verändern und beeinflussen. Dieses Ergebnis könnte schon im Rahmen bestehender Förderprogramme der Länder und von einigen wenigen mutigen Kommunen in Gang gesetzt werden. Bauen in Deutschland muß nicht über Nacht 100jährige Traditionen über Bord werfen. Notwendig sind Mindestmengen, die es erlauben, eine rationelle Vorfertigungsproduktion zu starten und die auf allen regionalen Märkten einigen leistungsfähigen Trägern den Absatz von Mindestmengen ermöglichen, die angemessene Renditen eröffnen. Sobald dieser "Take off" erreicht ist und Vorkehrungen getroffen sind, daß nicht Gerichtsurteile oder neue Normen mit überhöhten Standards Kostensteigerungen hervorrufen, ist eine weitere Marktentwicklung fast schon programmiert. Da Begrenzungen der Nachfrage kaum zu befürchten sind, kommt es darauf an, Unternehmen, die bereit sind, sich auf die geschilderten Bauinnovationen einzulassen, zu unterstützen. Die Erfahrung zeigt leider, daß Wettbewerb allein die Marktstrukturen nicht verändert hat und wahrscheinlich auch nicht verändern wird. Der Anschub durch Politik und die Beseitigung von Hindernissen durch Politik sind jedoch nicht so schwierig, als daß sie nicht erbracht werden könnten.

**ANHÄNGE****Anhang I: Einflußbereiche auf die Baukosten und Handlungsfelder  
– Thesen und Empfehlungen –**

Die "Thesen und Empfehlungen" fassen das Gutachten der Kommission in katalogartiger Form zusammen, ohne den jeweiligen Begründungszusammenhang ausführlich darzustellen. Es sind auch einzelne über den Text des Hauptgutachtens hinausgehende Empfehlungen enthalten. Der Haupttext konzentriert sich demgegenüber auf die Analyse und die Darlegung der Zusammenhänge bzw. die Einbettung der einzelnen Maßnahmen in ein Gesamtkonzept.

Die Texte sind in ihrer Gliederung parallel zu Teil B des Hauptgutachtens aufgebaut, um die Lektüre zu erleichtern.

**I Die Relevanz des Raumordnungsrechtes (ROG u. Landesplanungsgesetze)****Thesen:**

- Die Entscheidungsroutinen der landesplanerischen Instanzen engen im Einzelfall die kommunale Entscheidungsfreiheit ein und behindern eine nachfragegerechte Baulandausweisung. Die Flexibilität der Landesplanung, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren, ist zu gering. Verfahren für B-Pläne, die nicht mit landesplanerischen Vorgaben übereinstimmen, benötigen oftmals mehrere Jahre.
- In Räumen mit hohem Wachstumsdruck und relativ wohlhabenden Gemeinden (Beispiel Region München) fehlt den landesplanerischen Instanzen ein Instrument, um eine nachfragegerechte Ausweisung von Bauland auf kommunaler Ebene durchzusetzen.
- Die landesplanerische Praxis verhindert eine sinnvolle Baugebietsergänzung bestehender Siedlungsansätze außerhalb der landesplanerisch ausgewiesenen Siedlungsflächen und trägt damit indirekt zur Baulandverknappung bei.

**Empfehlungen:**

- Empfehlung 1: Unter Beachtung des zentralörtlichen Gliederungssystems müssen den Gemeinden von der Landesplanung wesentlich mehr Entwicklungsmöglichkeiten eingeräumt werden.
- Empfehlung 2: Eine regionale Bodenvorratspolitik in Form regionaler Baulandbörsen oder Bodenfonds sollte angeregt werden (z. B. Grundstücksfonds Ruhr).
- Empfehlung 3: Die landesplanerische Ausweisung von Bereichen, in denen eine Entwicklung gewünscht wird, sollte mit finanziellen Anreizen für die Kommunen zur Baulandbereitstellung unterstützt werden (Zweckzuweisungen). Diese Zuweisungen sollen so gestaltet werden, daß langfristige Wachstumsprozesse ohne Belastungen für die Altbürger möglich sind.

## II Bauleitplanung und Baulandbereitstellung

### Thesen zur Bauleitplanung:

- Bauland wird von den Gemeinden oft in zu kleinen Losgrößen ausgewiesen, wodurch eine rationelle Bauabwicklung erschwert wird. Die Tendenz zur Ausweisung kleiner Bauflächen ist oftmals eine Reaktion auf die lokalpolitische Stimmung gegen eine weitere Bebauung des Gemeindegebietes.
- Eine stadtplanerische Praxis des kosten- und flächensparenden Bauens und Erschließens ist kaum vorhanden. Ein Denken in Wirtschaftlichkeitskriterien wird in der Ausbildung nicht angeregt und widerspricht dem Berufsbild des Stadtplaners. Es werden häufig gestalterische Festsetzungen in Bebauungsplänen (GFZ, Mindestgrundstücksgrößen, Anordnung der Baukörper, aufwendige Gestaltung der Außenanlagen etc.) getroffen und vom Rat bestätigt, die ein kostengünstiges Bauen behindern und unwirtschaftliche Stadtbaugrundrisse erzeugen.
- Wettbewerbe in der Planungsphase (städtische Wettbewerbe, Realisierungs-, Investorenwettbewerbe) oder vergleichbare workshops in der Planungsphase sind zwar prinzipiell geeignet, wirtschaftliche Stadtbaugrundrisse (Erschließungstechnisch) hervorzu bringen, Probleme bei der Durchführung (unter diesem Aspekt fachkundige Besetzung der Jury) stehen dem allerdings oft entgegen. Sinnvoll ist die Kopplung von städtebaulichem Wettbewerb und Realisierungs- bzw. Investorenwettbewerb.
- Zu enge Festsetzungen in Bebauungsplänen (insbesondere zu Baugrenzen und Bauweisen) verhindern oftmals eine Nachverdichtung. Oft ist es die Furcht vor Nachbarschaftseinsprüchen, die verhindert, daß eine Nachverdichtung von den Gemeinden ermöglicht wird (auch bei Genehmigungen nach § 34 BauGB).

### Empfehlungen zur Bauleitplanung:

- Empfehlung 1: Um das Kostenbewußtsein in der Planung zu stärken, sind den Vorlagen an den Rat Aufstellungen über die zu erwartenden Folgekosten für die Bauherren beizufügen.
- Empfehlung 2: Schon im Rahmen der Bauleitplanung ist im Sinne der Kostenreduzierung eine Koordination mit den Architekten/Investoren durchzuführen.
- Empfehlung 3: Da kostengünstige Bauformen und Erschließungsanlagen wirtschaftliche Bebauungskonzepte und Stadtbaugrundrisse voraussetzen, sollte die kommunale Planung Wert auf ein differenziertes Angebot von Bebauungsgebieten unterschiedlicher Qualitäten legen.
- Empfehlung 4: Das Baugesetzbuch enthält keine Aufforderung zur Ermöglichung kostengünstiger Bauformen. Eine Aufforderung zur Beachtung der wirtschaftlichen Aspekte eines Bebauungsplanes (siehe Empfehlungen 1 und 2) könnte als ein weiterer in die Abwägung einzubringender Belang Abhilfe schaffen und die Bauleitplanung zur Ausweisung großer Bauflächen und zur Erzeugung wirtschaftlicherer Stadtbaugrundrisse anregen.
- Empfehlung 5: Zu enge bauleitplanerische Festsetzungen sollten auch unter dem Aspekt späterer Nachverdichtungsmöglichkeiten vermieden werden.
- Empfehlung 6: Die kommunale Planungshoheit sollte eine stärkere Anbindung an die überörtlichen Belange erhalten, indem eine Planungspflicht auch nach Maßgabe der Ziele von Raumordnung und Landesplanung entsteht. Eine Planungspflicht könnte demnach für solche Umlandgemeinden entstehen, die in den Landesentwicklungsprogrammen der Länder als Entwicklungszentren ausgewiesen sind.

**Thesen zur Baulandbereitstellung:**

- Es bestehen kaum Anreize zur Baulandausweisung für die Gemeinden und keine (steuerrechtlichen) Anreize für Grundeigentümer, ausgewiesenes Bauland zügig auf den Markt zu bringen. Der kommunale Finanzausgleich honoriert hohes Einwohnerwachstum zu wenig.
- Der Verzicht auf eine gut mit der Planung verzahnte kommunale Bodenvorratspolitik erschwert eine kostengünstige Bereitstellung von Bauland – insbesondere die Erteilung von Erbbaurechten.
- Die Gemeinden haben vielfach die Neigung, sich durch die Bereitstellung von Bauland zusätzlich zu finanzieren.

**Empfehlungen zur Baulandbereitstellung:**

- Empfehlung 1: Eine zügige Bereitstellung von Bauland ist durch Nutzung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme möglich. Ihre Anwendung ist auf jeden Fall empfehlenswert.
- Empfehlung 2: Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist ein bedeutsames Instrument zur "Privatisierung" des Städtebaus und zur zügigen Bereitstellung von Bauland (zur Anwendung des Vorhaben- und Erschließungsplanes siehe auch Empfehlungen zum Thema Erschließung). Ein Markt für städtebauliche Leistungen sollte entstehen, auf dem Stadtbauunternehmen Planungen und Erschließungen aus einem Guß anbieten können. Solche Unternehmen können z. B. aus den heutigen Wohnungsunternehmen hervorgehen und sollten in Konkurrenz zueinander anbieten können. Die Planungshoheit der Gemeinde kann sich auf die Festlegung von "performance standards" beziehen und die Vergabekriterien für das Bauland vorgeben. Erste Erfahrungen mit V+E-Plänen belegen erhebliche Beschleunigungseffekte gegenüber den üblichen B-Plan-Verfahren. Schnellere Angebotsreaktionen und dementsprechend elastischere Baulandmärkte können von einer verstärkten Anwendung des V+E-Planes erwartet werden.
- Empfehlung 3: Kommunale Strategien für kostengünstiges Bauen setzen eine funktionierende Bodenvorratspolitik voraus. Aufgekaufte Flächen können preiswert oder als Erbbaurechte weitergegeben werden, wenn sie vor Bekanntwerden der Entwicklungsabsicht aufgekauft werden. Eine vorausschauende kommunale Bodenvorratspolitik wird derzeit auch durch die Einbindung in die jährlichen Haushalte der Gemeinden erschwert. Auch eine Baulandbereitstellung zum Selbstkostenpreis anstelle der Bindung an die Verkehrswerte sollte den Gemeinden ermöglicht werden. Die derzeit im Rahmen der Wohnungsbauförderung aufgewandten Mittel können effektiver zur Finanzierung eines "sozialen Bodenmarktes" eingesetzt werden.
- Empfehlung 4: Wachstumsgemeinden sollen spezielle Zweckzuweisungen für Infrastruktukosten erhalten, damit Einwohnerwachstum kommunalpolitisch verantwortet werden kann.
- Empfehlung 5: Die Anfertigung von Baulandatlanten und andere Formen der Information von Investoren/Bauherren haben eine positive Wirkung auf die Baulandmobilisierung und auf die optimale Ausnutzung von Baulückenpotentialen.
- Empfehlung 6: Die Etablierung von Bodenmanagementsystemen erlaubt eine effizientere Be- wirtschaftung des im kommunalen Eigentum befindlichen Bodens.
- Empfehlung 7: Die Gemeinden sollten versuchen, Gewerbeinvestoren auf vertraglicher Basis zu Wohnungsbauinvestitionen zu verpflichten.
- Empfehlung 8: Landwirten sollte beim Verkauf für Investitionen im Mietwohnungsbau die 6b-Rücklage gewährt werden. (Nach dem jetzigen Diskussionsstand wird die wohnungspolitische Kommission diese Empfehlung aus allgemeinen steuerpolitischen Gründen nicht befürworten).

### III Die Erschließung

#### Thesen:

- Bei der Planung (Dimensionierung und Ausstattung) der Erschließungsanlagen besteht kein ausreichender wirtschaftlicher Anreiz, einfache Qualitäten anzubieten. Da die Bauherren letztlich keinen Einfluß auf die Preisbildung und die Wahl des Erschließungsstandards haben, entsteht auch hier ein Element des Zwangskonsums.
- In der Praxis der Erschließung dominiert eine sehr hochwertige Ausführung der Erschließungsarbeiten. Fachliche Qualitätsstandards haben sich weitgehend verselbständigt und werden un hinterfragt angewendet. Da die Erstellungskosten zu 90 Prozent auf die Grundeigentümer umgelegt werden können, besteht aus gemeindlicher Sicht kaum Anreiz zu einer kostengünstigen Ausführung.
- Im Rahmen einer kleinteiligen Planung mit geringen Losgrößen bzw. kleinen Baugebieten kommen Ansätze zur Erzeugung wirtschaftlicher Stadtbaugrundrisse, die auch eine kostengünstige Erschließung erlauben, häufig zu kurz.
- Vielfach setzen die Versorgungsunternehmen Anschlußbedingungen fest (bis zu eigenen Räumen), die ohne sachliche Notwendigkeit hohe Kosten verursachen.
- Es existiert kein wirtschaftlicher Anreiz für eine kostensenkende Koordination der Erschließungsarbeiten der verschiedenen Versorgungsunternehmen (z. B. Stufengraben).
- Die Versorgungsunternehmen (Strom, Gas, Wasser, Post) agieren in der Regel als Monopolisten. Sie sind unflexibel in der Auftragsabwicklung und zu teuer.

#### Empfehlungen:

- Empfehlung 1: Die Zusammenführung von Planung und Erschließung in einer Hand kann im Rahmen von Vorhaben- und Erschließungsplanungen die Wirtschaftlichkeit erhöhen, weil die Erschließung zu einer Unternehmerleistung wird. Ein besonderer Vorteil besteht darin, daß die Planung/Dimensionierung und Ausführung der Erschließung besser auf das beabsichtigte Bauvorhaben bezogen werden kann.
- Empfehlung 2: Um Transparenz bei den Erschließungskosten zu schaffen, sollten Abrechnungen über Erschließungskosten an geeigneter Stelle gesammelt und dokumentiert werden (z. B. Deutscher Städetag). Diese Sammlung sollte Beispiele besonders gut gelungener und kostengünstiger Erschließungsanlagen beinhalten, um das Fachwissen über kostengünstige Erschließungstechniken anzureichern.
- Empfehlung 3: Die Festsetzung pauschalierter Erschließungsbeiträge und die Bildung von nach Qualität abgestuften Klassen durch die Gemeinden sollte ermöglicht werden. Hieraus ergibt sich eine Vergleichbarkeit des Preis-Leistungs-Verhältnisses der gemeindlichen Erschließung. Dies schafft Anreize zur Optimierung des Erschließungsaufwandes und Wahlfreiheiten für den Bauherren.
- Empfehlung 4: Ein Zwang zur Offenlegung der Terminpläne bei den Versorgungsunternehmen ist einzuführen, um eine Abstimmung der Planung zwischen den Versorgungsunternehmen auch für eine öffentlich durchgeführte Erschließung zu ermöglichen.

- Empfehlung 5: Damit der Bauprozess steuerbar wird, muß es dem Investor oder Bauherren möglich sein, (konzessionierte) Handwerker mit der Herstellung des Hausanschlusses zu beauftragen. Aufgabe der Versorgungsunternehmen muß lediglich die Abnahme des Hausanschlusses sein.

#### **IV Bauordnung und Baugenehmigung**

##### **Thesen:**

- Die Zunahme der Verfahrensdauer verursacht Kosten für notwendig werdende Zwischenfinanzierungen. Mittlerweile sind Verfahrensdauern im Geschoßwohnungsbau von 6 bis 12 Monaten der Regelfall. In der Finanzierungsübersicht der Wohnungsbaugesellschaften werden derzeit ca. 7 Monate für die Baugenehmigung angesetzt.
- Einen erheblichen Anteil an der Zunahme der Verfahrensdauern haben neue Koordinierungserfordernisse, die aus dem sog. Baubebenrecht resultieren (Denkmalschutz, Naturschutz, Straßenwesen, Wasserwirtschaft etc.).
- Die Bauordnungen orientieren sich in ihren inhaltlichen Regelungen an den in Deutschland bevorzugten Massivbauweisen. Andere Lösungen, insbesondere im Holz- und Stahlbau, sind deshalb oft nur schwer mit dem Bauordnungsrecht in Einklang zu bringen. Insbesondere für innovative und ausländische Anbieter bedeutet dies eine Einschränkung des Marktzugangs.
- Die Bestimmungen der Bauordnungen gehen heute zum Teil über die Anforderungen unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr hinaus, indem sie soziale und ökologische Aspekte normieren.

##### **Empfehlungen:**

- Empfehlung 1: Das materielle Bauordnungsrecht sollte konsequent auf die Gefahrenabwehr reduziert werden. Das Bauordnungsrecht ist kein geeignetes Instrument zur Sicherung einer Versorgung mit angemessenen Wohnungen. Das betrifft insbesondere Regelungen über Raumhöhen, Abstandmaße, Aufzüge, Fenstergrößen, Abstellflächen, Trockenräume, Notkamine, Spielplätze usw..
- Empfehlung 2: Die Länder sollten die Formulierung des § 3 Abs. 3 MBO übernehmen, nach der öffentlich-rechtlich nur noch die als "Technische Baubestimmungen eingeführten technischen Regeln" zu beachten sind.
- Empfehlung 3: Die Bauordnungen belassen Beurteilungsspielräume, die von kommunalen Beamten in unterschiedlicher Weise mit zum Teil erheblichen Folgen für die Kosten ausgefüllt werden (Beispiel: Brandschutz bei Modernisierungen). Staatlich anerkannte Sachverständige können Bauherren beraten, die sich besonders strengen Auflagen gegenüber sehen. Bei erfolgreichen Prozessen gegen ungerechtfertigte Auflagen sollten den Bauordnungsämtern die Verzögerungskosten angelastet werden.
- Empfehlung 4: Eine möglichst bundeseinheitliche Fassung von Formularen ist zu sichern, damit die Antragstellung erleichtert und der Verwaltungsaufwand reduziert werden kann.
- Empfehlung 5: Die Bauordnungen müssen gegenüber bisher nicht marktüblichen Bauweisen offener werden; besondere Probleme bewirkt der Brandschutz im Stahl- und Holzbau.

- Empfehlung 6: Die Einhaltung eines großen Teils des bauordnungsrechtlichen Prüfumfangs kann von privaten staatlich anerkannten Sachverständigen oder von besonders qualifizierten Entwurfsverfassern bestätigt werden. Die Kriterien, die zur Anerkennung als Sachverständiger führen, sind auf jeden Fall bundeseinheitlich zu formulieren.
- Empfehlung 7: Soweit Baugenehmigungen überhaupt noch erforderlich sind, müssen die Verfahren zügiger und kalkulierbarer ablaufen, indem nach Ablauf einer Frist von beispielsweise drei Monaten automatisch wirkende Sanktionen einsetzen (Wegfall der Gebühren, Übernahme von Folgekosten/Verzinsung). Nur in begründeten Fällen, bei denen die Ursache der Verzögerung außerhalb des behördlichen Einflußbereiches liegt, können die Sanktionen ausgesetzt werden.
- Empfehlung 8: Damit die Gemeinde sich bei der Begründung von eventuellen Verzögerungen nicht auf formale Gründe (z. B. Unvollständigkeit der Unterlagen) zurückziehen kann, ist dieser Grund auszuschließen. Daraus ergibt sich für die Gemeinde die Notwendigkeit, jeden Bauantrag bei Eingang auf Vollständigkeit zu prüfen und die Verpflichtung, eventuell fehlende Unterlagen innerhalb einer festgesetzten Frist anzufordern.
- Empfehlung 10: Es besteht auf kommunaler Ebene nur wenig Anreiz zur Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren. Verfahrensinnovationen werden nicht systematisch weitergegeben und imitiert. Alternativ zu automatisch wirkenden Sanktionen (Empfehlung 7) sollte geprüft werden, ob sich in das Gebührenrecht wirtschaftliche Anreize für eine schnellere Bearbeitung einbauen lassen. Eine Staffelung der Gebühren nach der Bearbeitungszeit ist empfehlenswert.
- Empfehlung 11: Die Baugenehmigung sollte im Regelfall wieder zu einem einfachen Geschäft der Verwaltung werden. Die politischen Gremien (Gemeinderat, Bauausschuß) sind nur bei städtebaulich besonders sensiblen Entscheidungen einzuschalten.
- Empfehlung 12: Eine straffe Einbindung der zu beteiligenden Behörden im Baugenehmigungsverfahren ist zu gewährleisten. Die Bauaufsicht sollte Fristen für die Erteilung von Stellungnahmen einsetzen. Auch gegenüber den zu beteiligenden Behörden sind automatisch wirkende Sanktionen gesetzlich einzuführen (Fiktion, Übernahme der Verzinsung bei Verfahrensverzögerungen).
- Empfehlung 13: Ämterkonferenzen sind einzusetzen, wenn ein besonderes Koordinierungserfordernis bei komplizierteren Vorhaben vorhanden ist.

## **V Der Einfluß angrenzender Rechtsbereiche auf den Wohnungsbau**

### **Thesen:**

- Der verstärkte Zugriff anderer Rechtsbereiche verzögert die Bereitstellung von Baurechten und die Baugenehmigung (Denkmalschutz, Immissionsschutzrecht, Naturschutz- und Landschaftsrecht, Wasserrecht, Straßenrecht, Nachbarrecht). Fragen der Organisation und Koordination der einzelnen Verfahrensschritte werden nicht systematisch angegangen (siehe Bauordnung und Baugenehmigung).
- Neben den organisatorischen Schwierigkeiten, die vom Baubebenrecht in den Bauplanungs- und Baugenehmigungsverfahren ausgelöst werden, haben die zunehmenden Anforderungen aus dem Baubebenrecht auch Auswirkungen auf die Baukosten (Ausgleichsmaßnahmen, Denkmalschutzauflagen etc.).

**Empfehlungen:**

- Empfehlung 1: Nach dem Vorbild der Bauleitplanung (§ 2 Abs. 3 und 4 BauGB-MaßnG), bei der die Gemeinde den Trägern öffentlicher Belange eine einmonatige Frist zur Stellungnahme setzen kann oder alternativ die Möglichkeit hat, einen Anhörungstermin (Koordinierungssitzungen) festzusetzen, ist eine Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens zu erreichen. Wird die Frist von der zu beteiligenden Behörde nicht eingehalten oder erscheint kein Vertreter der beteiligten Behörde, wird dies als Einverständnis mit dem Vorhaben gewertet. Beim Baugenehmigungsverfahren können durch die LBO allerdings nur nach Landesrecht zu beteiligende Behörden eingebunden werden. In § 66 MBO wird eine zweimonatige Frist vorgeschlagen.
- Empfehlung 2: Bund und Länder sollten auch in den jeweiligen Spezialgesetzen des Baunebenrechts Fisten (mit Fiktionswirkung) setzen, die im Planungs- und Genehmigungsverfahren einzuhalten sind.
- Empfehlung 3: Die Erstellung von Kostenschätzungen in der Bauleitplanung und deren Diskussion im Bauausschuß (siehe Empfehlung 1 zur Bauleitplanung) sollte auch die Auswirkungen der Forderungen von Fachbehörden auf die Kosten einbeziehen und gesondert ausweisen, um auch dort ein Kostenbewußtsein anzuregen.
- Empfehlung 4: Die Länder sollten Vorhaben in Bebauungsplänen, die vor dem 1. Mai 1993 rechtskräftig wurden, und Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nicht als Eingriff im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes werten. Dies bedeutet einen Verzicht auf die Erhebung naturschutzrechtlicher Ersatzgeldzahlungen für Eingriffe in Natur und Landschaft.

**VI/VII Technische Regeln in der Bauausführung / Beispiele technischer Regeln und Vorschriften im Wohnungsbau****Thesen zu Normen zur Ausfüllung öffentlich-rechtlicher Belange:**

- Immer dann, wenn keine klaren Beurteilungsmaßstäbe für Kosten und Nutzen von Schutzvorkehrungen vorliegen, die auf der Basis einer Schadensursachen- und Schadensfolgenforschung sowie in Kenntnis der Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen (Kosten und Nutzen) ermittelt werden können, erfolgt die Festlegung von Anforderungen vor dem Hintergrund der mehr oder weniger großen Verantwortungsbereitschaft der Fachexperten.
- Hieraus ergibt sich, vor allem in der Summe der Einzelanforderungen, die Tendenz zur Überforderung der Zahlungsfähigkeit am Wohnungsbaumarkt. Es kommt mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Sicherheitsniveau, das höher als die gesellschaftliche Akzeptanz eines Risikos (= Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft) ist.
- Im Einzelfall ist die bauaufsichtliche Einführung von technischen Regeln nicht klar auf öffentliche Belange gestützt (z. B. DIN-Norm für Treppen). Zudem enthalten oder enthielten bislang die Landesbauordnungen die Aufforderung zur Beachtung der "allgemein anerkannten Regeln der Technik", was in der Praxis oft fälschlich als die Notwendigkeit zur Beachtung der Gesamtheit der Normen interpretiert wurde.

**Empfehlungen zu Normen zur Ausfüllung öffentlich-rechtlicher Belange:**

- Empfehlung 1: Die Einschränkung des § 3 Abs. 3 MBO auf die Beachtung nur der "technischen Baubestimmungen" anstelle der "allgemein anerkannten Regeln der Technik" sollte in die Landesbauordnungen übernommen werden.

- Empfehlung 2: Die bauaufsichtsrechtliche Einführung von Normen sollte ebenso wie andere öffentlich-rechtliche Vorschriften konsequent auf die Bereiche beschränkt werden, in denen Private keine ausreichende Vorsorge im Sinne des Gemeinwohls treffen. Dies ist anzunehmen, wenn entweder keine ausreichende Erfahrung mit Schadensereignissen vorliegt oder wenn Belange Dritter nicht berücksichtigt werden (Brandschutz, Standsicherheit).
- Empfehlung 3: Alle technischen Regeln, die sich auf Bereiche beziehen, die der Privatnützigkeit unterliegen, sind aus öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere dem Bauordnungsrecht herauszunehmen (z. B. Ausbildung von Treppen).
- Empfehlung 4: Forderungen in diesen Bereichen müssen aus einer systematischen Empirie von Schadensereignissen und Untersuchungen zur Wirksamkeit von Schutzvorkehrungen abgeleitet werden.
- Empfehlung 5: Auch wenn die Gesundheit von Menschen tangiert wird, müssen Kosten-Nutzen-Abwägungen von Schutzmaßnahmen durchgeführt werden. Sicherheit kann, wie auch Vergleiche zu anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens zeigen, nicht absolut definiert werden. Der Gesundheitsbegriff ist als "Freisein von Krankheit" zu definieren, nicht im Sinne der WHO-Definition als "physisches und psychisches Wohlbefinden"

#### **Thesen zu den "allgemein anerkannten Regeln der Technik" in der Rechtsprechung**

- Aus der Rechtsprechung zu Gewährleistungsansprüchen ergibt sich eine Tendenz zur Stabilisierung und schleichenden Erhöhung der Standards. Ein Teil der technischen Regelwerke spiegelt im Sinne der allgemein anerkannten Regeln der Technik diese qualitativen Standards wider.
- Bei Bauträgern besteht die Neigung zu einer vorausseilenden Berücksichtigung dieser "De-facto-Normen", weil ein Unterschreiten vertragsrechtliche Festlegungen zwischen Bauträger und Käufer erfordert, die ein Vermarktungsrisiko darstellen.

#### **Empfehlungen zu den "allgemein anerkannten Regeln der Technik" in der Rechtsprechung**

- Empfehlung 1: Es sollte gesetzlich geregelt werden, daß überall dort, wo technische Regeln unterschiedliche Ausführungsarten vorsehen, nur die "wirtschaftlich günstigste" als geschuldet gilt, es sei denn, daß sich aus dem Kontext der sonstigen Baubeschreibung etwas anderes ergibt. Höhere Standards müßten jeweils ausdrücklich vereinbart werden.
- Empfehlung 2: Sollte eine solche gesetzliche Regelung nicht erreichbar sein, ist eine entsprechende Klausel in die VOB einzubringen.
- Empfehlung 3: Im Rahmen eines Forschungsauftrages sollte auf jeden Fall ein Formularvertrag entwickelt werden, der im Sinne der Empfehlung 1 für die wesentlichen Leistungsbereiche zur Kostensenkung die wirtschaftlich günstigsten Ausführungsarten verbindlich vorgibt. Dieser Vertrag könnte bei jedem Neubauvorhaben Anwendung finden und darüber hinaus – reduziert auf die wichtigen Merkmale – als eine Art "Gebäudepaß" Verhandlungsgrundlage beim späteren Weiterverkauf sein.
- Empfehlung 4: Bei allen bautechnischen Merkmalen, die dem privaten Nutzen dienen, aber nicht bei der Besichtigung zu beurteilen sind (z. B. Schallschutz) ist ein System von Leistungsklassen einzuführen. Gestützt auf die Einführung von Stufen (z. B. I bis V) können diese "Transparenzregeln" Lerneffekte anstoßen, die private Kosten-Nutzen-Abwägungen erleichtern. Diese Stufen sollten einen beschreibenden und keinen empfehlenden Charakter haben. Diese Stufen können im Formularvertrag Verwendung finden.

- Empfehlung 4: Bei der Ableitung dieser Leistungsstufen sind heute gültige Niveaus deutlich zu unterschreiten. Hinweise auf mögliche Bandbreiten sind aus einer Analyse des Wohnungsbestandes zu gewinnen.
- Empfehlung 5: Unabhängig davon sollte versucht werden, Streitigkeiten zunächst in Schiedsverfahren zu klären. Der Gang zu den Gerichten bleibt den Beteiligten unbenommen.

## **VIII Die Förderpolitik**

### **Thesen:**

- Der soziale Wohnungsbau hat mittlerweile vielfach ein höheres qualitatives Niveau als der frei finanzierte Wohnungsbau.
- Da sich die Auftragsvergabe nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) an der Gliederung der Gewerke orientiert, werden kostengünstige Angebote für Bauleistungen "aus einer Hand" weniger berücksichtigt. Koordinierende Hauptunternehmer, die kostengünstig anbieten können, spielen im Wohnungsbau bislang eine untergeordnete Rolle. Prinzipiell erlaubt die VOB zwar eine Zusammenfassung der Gewerke, in der Praxis wird davon jedoch selten Gebrauch gemacht.

### **Empfehlungen**

- Empfehlung 1: Die bautechnischen Bestimmungen innerhalb der Förderrichtlinien der Länder und in den Richtlinien im Landes- und Bundesbedienstetenbau können gänzlich entfallen (Beispiel: Saarland). Es sollte generell der Grundsatz gelten, daß ein baurechtlich genehmigungsfähiger Bau im Rahmen der sonstigen Vorgaben der Wohnungsaufförderbestimmungen auch förderungsfähig ist.
- Empfehlung 2: Die Definition von Kostenobergrenzen im sozialen Wohnungsbau, gegebenenfalls unterstützt durch Flächengrenzen, wären im Zusammenhang mit Prämien für ein eventuelles Unterbieten bei den Entwurfsverfassern (Architekten und Ingenieure) ein geeignetes Anreizinstrument zur Entwicklung und Etablierung kostengünstiger Bauformen. Die Obergrenzen sollten ausgehend vom jetzigen Kostenniveau schrittweise abgesenkt werden. Dabei ist in Kauf zu nehmen, daß Reduzierungen des Standards durch die Obergrenzen erzwungen werden.
- Empfehlung 3: In der VOB sollte die Zusammenfassung von Gewerken nicht nur als Ausnahme zugelassen, sondern als Regelfall angesehen werden. Für kleinere Vorhaben sollte der Zwang zur Anwendung der VOB bei der Vergabe entfallen. Darüber hinaus sollten eine Nachverhandlungsmöglichkeit im öffentlich geförderten Wohnungsbau gegeben und Anschlußaufträge möglich sein, wenn dadurch die Kosten nicht erhöht werden.
- Empfehlung 4: Es ist nicht notwendig, die Vergabe nach den technischen Beschreibungen der VOB/C durchzuführen. Es sollte keine Pflicht zur Anwendung bestehen. Lediglich die darin enthaltenen abrechnungstechnischen Vorgaben sind in jedem Fall zweckmäßig.
- Empfehlung 5: Aufträge für größere Projekte im freifinanzierten und öffentlich geförderten Wohnungsbau sollten zusammen ausgeschrieben und vergeben werden.
- Empfehlung 6: Bei Ausschreibungen sollten verstärkt Alternativen zugelassen werden, um eine Rückkopplung zu den Erkenntnissen der Ausführungsplanung zu ermöglichen.

- Empfehlung 7: Bei Vorhaben des sozialen Wohnungsbaus kann eine Kostenberatung entsprechend den Beispielen in Schleswig-Holstein, Frankfurt/M. und Niedersachsen ab einer zu bestimmenden Größe des Vorhabens verpflichtend gemacht werden.
- Empfehlung 8: Die Instandhaltungspauschalen im sozialen Wohnungsbau sind abzuschaffen, weil sie im Rahmen des gesamten Vollkostenmietsystems einen Anreiz zu unwirtschaftlich hohen Materialqualitäten mit niedrigen Instandhaltungskosten beinhalten.
- Empfehlung 9: Die öffentliche Hand sollte die Markteinführung gezielt unterstützen. Ähnlich der Strategie in Dänemark kann von Einkommensgrenzen bei den Erwerbern abgesehen werden. Diese Strategie muß erstens in Zusammenarbeit mit Kommunen und eventuell "Stadtbauunternehmen" für die Bereitstellung und Erschließung billigen Baulandes sorgen. Zweitens ist in Zusammenarbeit mit Finanzierungsinstituten und Bauträgern eine Marketingstrategie zu entwickeln.
- Empfehlung 10: Die mißverständliche Kopplung der Förderung an die "Einhaltung neuzeitlicher Standards" sollte entfallen.

## **IX Der Bauprozess und die daran Beteiligten**

### **Thesen zur Rolle der Architekten**

- Die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) bietet kaum Anreize für kostengünstige Bauweisen, indem die Berechnung des Honorars im wesentlichen an der Höhe der Kosten orientiert ist.
- Die Bauleitung durch Architekten ist unter den aktuellen Rahmenbedingungen (HOAI, unzureichende betriebswirtschaftliche Ausbildung) wenig dazu geeignet, eine rationelle Koordination des Bauablaufes anzuregen. Ein koordinierender Hauptunternehmer, der die Steuerung des Bauablaufes als Unternehmerleistung anbietet, wäre besser geeignet (niederländisches Beispiel).
- In der Ausbildung der Architekten werden bauwirtschaftliche und rechtliche Grundlagen des Bauens vernachlässigt. Die geringe Kenntnis des Baurechtes führt dazu, daß unberechtigte Forderungen der Bauaufsicht eher akzeptiert werden.
- Die Ausbildung vernachlässigt Techniken des kostensparenden Bauens und die Methodik der Kostenplanung.
- Die teilweise völlig unbegründete Angst vor Haftungsansprüchen, die gegenüber Architekten gelöst gemacht werden können, fördert nicht eine sparsame Standardfestlegung.
- Die Bereitschaft der Architekten, kostengünstige Bauweisen in Zusammenarbeit mit Bauunternehmen zu realisieren, ist gering, weil sie nachträgliche Änderungen an ihrem Entwurf oft nicht für tolerierbar halten. Somit fehlt die Rückkopplung zu den Erfahrungen der Unternehmen, die z. B. in den Niederlanden im Rahmen von Bauteams gewährleistet ist.

### **Empfehlungen Rolle der Architekten**

- Empfehlung 1: Es ist zu prüfen, wie eine effektive Kosten- und Termingarantie durch Architekten mit einer entsprechenden Haftung generell eingeführt werden kann.

- Empfehlung 2: Die HOAI müßte die Vereinbarung einer besonderen Honorierung von Kostenersenkungen/Einsparungen regeln. Im sozialen Wohnungsbau können staatlich fixierte Kostenobergrenzen und bei anderen Bauvorhaben Schätzungen eines unabhängigen Kostenschätzers als Bezugsgröße zur Ermittlung der geleisteten Einsparungen dienen.
- Empfehlung 3: Die Beauftragung und Entlohnung des Kostenschäters (cost surveyor) ist in der HOAI gesondert vorzusehen, damit auch außerhalb des sozialen Wohnungsbaus Kostengrenzen festgelegt werden können.
- Empfehlung 4: Die HOAI sollte die Möglichkeit eines "Projekt-Transfers" vorsehen.
- Empfehlung 5: Damit ein am Vorbild der niederländischen Bauteams orientiertes Vorgehen möglich wird, sind die architektonischen Entwürfe bis zur Einschaltung der ausführenden Seite offen zu halten.
- Empfehlung 6: Die Pflicht zur Anwendung der HOAI sollte für die Teilaufgabe Objektüberwachung entfallen, damit die Bauleitung nach unternehmerischen Grundsätzen und im Wettbewerb mit koordinierenden Hauptunternehmern angeboten und erbracht werden kann.

#### **Thesen zur Handwerklichen Bauproduktion – Rationalisierung der Bauproduktion**

- Ein koordinierender Hauptunternehmer hat mehr Einfluß auf die Subunternehmer als ein Architekt und ist deswegen eher in der Lage, kostenreduzierende Bautaktverfahren zu initiieren.
- Auch nach der Novellierung der Handwerksordnung bleibt es schwierig, Bauleistungen aus einer Hand anzubieten, weil die Berufsbilder in den einzelnen Gewerken im wesentlichen unverändert blieben und entsprechende Qualifikationen nachzuweisen sind.
- Die historisch gewachsene hohe fachliche Spezialisierung und das vergleichsweise hohe handwerkliche Qualifikationsniveau tragen zu einer starken Stellung der Handwerker bei und unterstützen die Tendenz zur individuellen Einzelfertigung und zum geringen Vorfertigungsanteil im Wohnungsbau. Koordinationen sind bei der historisch gewachsenen Autonomie der einzelnen Gewerke schwer zu organisieren (Stichworte: Baurationalisierung, Bautaktverfahren).
- Die Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) stabilisiert die handwerkliche Spezialisierung.
- Eine Personalunion von Projektentwickler und Investor kann Kostenvorteile erzeugen.
- Die Möglichkeiten der Vertragskündigung und der Schadensersatzforderung bei nicht termingerechten Arbeiten sind für den Auftraggeber in der Praxis zu gering bzw. zu langwierig. Bei qualitativ schlechter Auftragsausführung ist der Nachweis über Sachverständige schwer zu führen (strengere Auflagen für die Zulassung als Sachverständiger?).

#### **Empfehlungen zur Handwerklichen Bauproduktion – Rationalisierung der Bauproduktion**

- Empfehlung 1: Die Einholung von Angeboten koordinierender Hauptunternehmer sollte angeregt werden.
- Empfehlung 2: Die Handwerksordnung sollte zulassen, daß bestimmte bauhandwerkliche Kernberufe (z. B. Maurer, Installateure) ein breites Spektrum von Leistungen unabhängig von speziellen fachlichen Nachweisen erbringen dürfen. Die engen Leistungsbilder der Handwerksordnungen und die Beschränkung der Betätigung in einem anderen Gewerk stehen im Widerspruch zu den Erfordernissen einer rationellen Bauproduktion, weil sie den Koordinationsaufwand erhöhen.

- Empfehlung 3: Von der in der VOB vorgesehenen Möglichkeit zu einer Zusammenfassung zu Baulosen in der Ausschreibung sollte verstärkt Gebrauch gemacht werden.
- Empfehlung 4: Kombinierte Wettbewerbe, bei denen Architekt und ausführende Unternehmen gemeinsam Konzepte entwickeln, um eine vorgegebene Bauaufgabe kostengünstig zu lösen, sind ein geeignetes und in der Praxis bereits erfolgreich eingesetztes Instrument.

**Empfehlungen zur Etablierung eines Marktes für kostengünstige Objekte, insbesondere kostengünstige Einfamilienhäuser<sup>1</sup>**

- Empfehlung 1: Unabhängig von den Mechanismen des öffentlich geförderten Wohnungsbaus ist eine Strategie zur Markteinführung zu entwickeln. In Zusammenarbeit mit Bausparkassen, Banken, Bauträgern, Architekten, Ingenieuren, Wohnungswirtschaft etc. sollte ein Programm für kostengünstige Häuser entwickelt werden, das sich speziell an junge oder insgesamt einkommensschwache Haushalte richtet. Ziel dabei ist auch, preisgünstige Bauformen vom Image des "Schlichtwohnungsbaus" zu befreien (Stichwort: "Junges Haus" oder "Swatch-Haus"). Eine Dokumentation von besonders gelungenen Beispielen ist über die Markteinführungsphase hinaus sinnvoll.
- Empfehlung 2: Es sollten regional ausgeschriebene Wettbewerbe für kostengünstige Typenhäuser initiiert werden. Den Preisträgern sollte eine Abnahmegarantie für eine bestimmte Stückzahl gegeben werden. Eine Zusammenarbeit von Architekten, Bauträgern und Finanzierungsinstituten ist dabei anzuregen.
- Empfehlung 3: Bei den Ländern sollten "clearing-Stellen" eingerichtet werden, die in der Praxis auftretende rechtliche Probleme kostengünstigen Bauens bearbeiten und aus dem Weg räumen.
- Empfehlung 4: Eine PR-Strategie für kostengünstige Objekte sollte explizit einige Einsparungsmöglichkeiten benennen, um eine bewußte Entscheidung für reduzierte Standards zu fördern.
- Empfehlung 5: Ausstellungen für Einzelbauherren, die kostengünstige Hausformen präsentieren, sollten finanziert werden.

---

<sup>1</sup> Zu diesen Thesen und Empfehlungen existiert kein paralleles Kapitel in Teil B des Hauptgutachtens. Die entsprechenden Ausführungen finden sich im Kapitel "Zusammenfassung und Empfehlungen".

**Anhang II: Rückblick auf bisherige Bemühungen zur Kostensenkung im Wohnungsbau**

Im ersten Weltkrieg wurde die Wohnraumproduktion nahezu ganz eingestellt. Die schon vor dem Krieg bestehende Wohnungsnot wurde so noch verschlimmert. Hohe Baukosten wurden nach dem Krieg zunächst als ein vorübergehendes Folgeproblem der kriegsbedingten Ressourcenknappheit angesehen. Man reagierte mit Baukostenzuschüssen und mit der Förderung von "Ersatz- und Sparbauweisen" aus Holz und Lehm. Auf Dauer sollte eine wirtschaftliche und gleichzeitig "gesunde, zweckmäßig eingeteilte und solide gebaute Dauerwohnung" zum Gegenstand der Förderung werden. Bewährte Typengrundrisse und normierte Bauteile sollten die Wirtschaftlichkeit der Bauweisen erhöhen. Als eine Reaktion auf die weiterhin steigenden Baukosten wurde 1926 die "Reichsforschungsgesellschaft für Wirtschaftlichkeit im Bau- und Wohnungswesen" (RFG) gegründet, die mit Dessau-Törten, Frankfurt-Römerstadt und Stuttgart-Weißenhof einige bekannt gewordene Versuchssiedlungen errichtet hat. Schon 1931 wurde die RFG auch auf Betreiben der Finanz- und Bauwirtschaft aufgelöst. Die Veröffentlichung ihrer Untersuchungsergebnisse und die Realisierung ihrer Vorschläge wurden teilweise behindert. Ausdruck dieser Ablehnung von Seiten der Bauwirtschaft ist ein Artikel, der 1931 in der "Deutschen Bauhütte" veröffentlicht wurde:<sup>2</sup>

"Mit der RFG und ihrem im Verhältnis zu den Arbeitserfolgen anmaßenden Firmennamen ist eine jener schleimigen Organisationen unschädlich gemacht worden, die schleichend an der kalten Sozialisierung mitarbeiten sollte. Sie hat es zunächst durch die Geste der Wissenschaftlichkeit fertiggebracht, daß ein Teil der mit ehrlichem Willen der Förderung des deutschen Bauwesens Dienenden auf sie hereingefallen ist. (...) Endlich ist es dann doch so gekommen, daß die RFG in ihrer ganzen Arbeitsweise den erbitterten Unwillen der überwältigenden Mehrheit der deutschen Fachwelt hervorgerufen hat, die sie nun in Verbindung mit ihrer eigenen Unfähigkeit zu ihrem erbärmlichen Falle gebracht hat."

In der Folgezeit wurden die Wohnstandards, was Ausstattung und Flächen betrifft, gesenkt. Die "Wohnung für das Existenzminimum" stand im Mittelpunkt der Bemühungen für einen kostengünstigen Wohnungsneubau. Zusätzlich sollte die Wohnungsbautätigkeit vom den städtischen Gebieten auf das Land verlagert werden. Zu jedem Haus gehörte auch ein Stück Land zur Eigenversorgung. Diese Ausrichtung der "Wohnungbaupolitik" deckte sich mit einer generellen Städtefeindlichkeit in den dreißiger Jahren.<sup>3</sup>

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurde unter dem Eindruck großer Wohnungsnot und Kapitalknappheit zunächst eine einfache Bauweise bevorzugt. Neben dem Wiederaufbau auf bestehenden Grundrissen wurde ein Kleinsiedlungsbau mit hohem Selbsthilfeanteil angeregt und vor allem von den Heimstättengesellschaften vorangetrieben. Im Mietwohnungsbau wurden einfache Vierspanner mit einer Mindestausstattung entworfen, bei denen Wert auf Nachrüstbarkeit gelegt wurde. Diese wurden z. B. in Sonderprogrammen für Flüchtlinge umgesetzt.

Seit den sechziger Jahren wurde das Thema kostengünstiger Wohnungsbau aus einer veränderten Perspektive gesehen: Nicht mehr einfache Bauweisen standen im Vordergrund, sondern die Rationalisierung und Industrialisierung des Bauwesens. Die Vorteile industrieller Massenproduktion sollten auch im Wohnungsbau und Bauwesen insgesamt fruchtbar gemacht werden. Damit wurde die Kostensenkung zunächst ein technisches Problem und vor allem eine Aufgabe der Normung.

<sup>2</sup> Das folgende Zitat und die anderen hier wiedergegebenen Informationen sind entnommen aus: Mechtild Stratmann: *Wohnungspolitik in der Weimarer Republik*. Stuttgart 1976 (BAUÖK-Papiere 21, hrsg. vom Institut für Bauökonomie der Universität Stuttgart).

<sup>3</sup> Vgl. Ulrich Blumenroth: *Deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung*. Münster 1975, S. 206.

Mehrere Kommissionen und Arbeitskreise wurden eingesetzt:

- Im Januar 1969 legte der Arbeitskreis "Bauforschung, Rationalisierung und Industrialisierung des Bauwesens" seinen Bericht vor.<sup>4</sup> Dieser Bericht wurde ergänzt durch einen weiteren Bericht des Bauministeriums, der die Anforderungen des industrialisierten Bauens auf die "verwandten Gebiete" (Städtebau, Förderpolitik etc.) und die Umsetzung in Modellvorhaben, Demonstrativbauten sowie Versuchs- und Vergleichsbauten in den Mittelpunkt stellte.<sup>5</sup> Für März 1969 werden dort 97 Demonstrativbauvorhaben aufgelistet. Der Arbeitskreis sah sein Hauptanliegen darin, einer prinzipiell überlegenen und in Deutschland bis dato schwach ausgebildeten industrialisierten Bauweise zum Durchbruch zu verhelfen. Die unzureichende Finanzierung und Koordinierung der Bauforschung sowie die mangelhafte Forschungsdokumentation wurden als zentrales Versäumnis angesehen. Der herausragende Vorschlag dieses Arbeitskreises war dementsprechend die Empfehlung zur Gründung der "Arbeitsgemeinschaft für Bauforschung."
- Im Jahr 1972 wurde ein Arbeitskreis eingerichtet, der sich erneut mit den Möglichkeiten einer verstärkten Anwendung industrieller Baumethoden im Wohnungsbau auseinandersetzen sollte.<sup>6</sup> Zur Erhöhung der Produktivität erschien nach wie vor ein "Prozeß durchgreifender Rationalisierung und Industrialisierung" erforderlich. Dabei gelangte man jedoch zu einer neuen Einschätzung über die Ursachen der unzureichenden Rationalisierung des Bauwesens. Nachdem in den sechziger Jahren noch die mangelnde Bauforschung als Hauptproblem benannt worden war, wurde am Beginn der siebziger Jahre die kleinteilige Nachfrage als Industrialisierungshemmnis erkannt: "Besonders nachteilig für Rationalisierung und Industrialisierung machen sich die vorherrschenden individualistischen Gestaltungsprinzipien bemerkbar. Dadurch wird die Baunachfrage überwiegend in Einzelprojekte zersplittert." Die Erzeugung von "Serien mittlerer Größenordnung" unter Einbezug des Innenausbaus und eine Intensivierung des schlüsselfertigen Bauens durch Generalunternehmer wurde als Lösung angesehen. Zum technischen Aspekt der Industrialisierung im Rahmen von Bauforschung und Vereinheitlichung der technischen Regeln trat so ein organisatorischer ergänzend hinzu. Weitere Stichworte aus dem Bericht sind: Verzicht auf technische Regeln in den Bauordnungen, statt dessen Normung; minimale Festsetzungen im B-Plan; Ausschreibung von Teamwettbewerben und kombinierten Wettbewerben; Überarbeitung der VOB, um die Gleichstellung des GU zu erreichen; Anwendung der funktionellen Leistungsbeschreibung bei der Ausschreibung; Überarbeitung der Gebührenordnung für Architekten (GOA), um den Mehraufwand für industrialisierte Bauweisen zu vergüten; langfristige Wohnungsbauprogramme; Unterstützung der Bauforschung; Dokumentation usw..
- Die vom Wirtschaftsministerium initiierte "Enquête über die Bauwirtschaft" lieferte 1973 einen umfassenden vierbändigen Bericht. Ausgangspunkt dieser Arbeit war das Ziel, im Rahmen einer "Baupolitik aus einem Guß" eine gesamtsektorale Steuerung des Bauwesens zu formulieren, die sich in eine übergeordnete Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialpolitik einfügen sollte. Das abgeleitete Strategiebündel war ebenfalls darauf ausgerichtet, die Bauproduktion mit den Rahmenbedingungen auszustatten, die industrialisierte Bauverfahren ermöglichen. Eine Einflussnahme auf die Nachfragebedingungen wurde konsequenterweise als "Vorbedingung" eines industriellen Wohnungsangebotes angesehen. Verstetigung der Baunachfrage, Förderung der Großproduktion und Vorfertigung sind die Stichworte, die im Zentrum der Nachfragebeeinflussung standen.<sup>7</sup> Diese Art der Nachfragesteuerung war nur durch Ausweitung der staatlichen Bauleistungsnachfrage zu erreichen. Auch wenn bei der Veröffentlichung des Berichtes bereits eine deutliche Kritik an den industriell gefertigten Großwohnsiedlungen artikuliert wurde, steht die Enquête unter dem Zeichen der Durchsetzung industrieller Bauweisen. Sie unterscheidet sich von den Vorläufern weniger durch ihre inhaltlichen Ziele als durch ihr methodisches Vorgehen.

<sup>4</sup> Günther Petri: Gute Wohnungen zu tragbaren Preisen. Bericht des Arbeitskreises "Bauforschung, Rationalisierung und Industrialisierung". In: BBauBl, 1969, H. 4, S. 174–175. Der komplette Bericht ist abgedruckt in der Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau, Band 25.

<sup>5</sup> Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungswesen und Städtebau, Band 26.

<sup>6</sup> Vgl. BBauBl, 1972, H. 11, S. 513–515; BBauBl, 1972, H. 12, S. 557–561.

Diese Bemühungen führten seit dem Ende der sechziger Jahre zur Planung und zum Bau von Großsiedlungen. Industrielle Bauverfahren wurden vor allem in Hochhausbauweisen umgesetzt. Hierbei wurde an Forderungen, die von den Vorkämpfern der modernen Architektur in den 20er Jahren und auch in den Denktraditionen des Bauhauses vertreten waren, angeknüpft. Im Kontext der Planung von Großsiedlungen förderten diese Tendenzen jedoch das Entstehen großer, massiver Gebäude mit einer Vielzahl von Wohnungen. In Frankreich und in der DDR, wo die höchsten Quoten des industrialisierten Wohnungsbaus in Europa realisiert wurden, entstanden bis zu 100 Meter lange Gebäude. Die Versuche zum industrialisierten Bauen sind jedoch in der förderalistischen Bundesrepublik mit stark dezentraler Bauorganisation, dezentralen Planungskompetenzen und nur einigen wenigen Bauträgern nicht auf ähnlich breiter Basis wie in den stärker zentralistisch organisierten Ländern umgesetzt worden. Die Neue Heimat hat zwar zu Beginn der siebziger Jahre erhebliche Ressourcen in die Entwicklung industrialisierter Bauverfahren investiert. Aber schon während der Realisierung erster Vorhaben gerieten die Großwohnsiedlungen aufgrund ihrer geringen städtebaulichen und auch bautechnischen Qualität ins Zentrum öffentlicher Kritik.

Die fundamentale Kritik an den Großwohnsiedlungen und den daran beteiligten Experten aus Architektur, Planung, Wohnungswirtschaft etc. führte zu Beginn der achtziger Jahre bei der nächsten Wohnungsknappheit zur Beschränkung auf Modellvorhaben. Nicht ein "großer konzeptioneller Wurf" wie in den siebziger Jahren prägte das Bemühen um Kostensenkung im Wohnungsbau, sondern ein vorsichtiges Probieren im Rahmen von modellhaften Einzelprojekten. Es wurden zwischen 1980 und 1985 insgesamt 485 Projekte mit 16.785 Wohneinheiten als Modellvorhaben des "kosten- und flächensparenden Bauens" realisiert.<sup>8</sup> Dabei wurde ein umfangreicher Katalog von Vereinfachungen bautechnischer Art, organisatorischen Verbesserungen sowie planerischen und architektonischen Prinzipien zur Ermöglichung von Kostensenkungen ermittelt, der auch in jüngster Zeit nochmals aktualisiert publiziert wurde.<sup>9</sup> Die umfangreiche Begleitforschung dokumentierte die Vorhaben und untersuchte, an welchen Stellen die gemachten Einsparvorschläge in Konflikt zur bestehenden Rechtslage gerieten.

Zu Beginn der achtziger Jahre wurden unter dem Aspekt der Kostensenkung im Wohnungsbau auch die Baunormen diskutiert, die noch in den siebziger Jahren mit dem Ziel der Industrialisierung fast uneingeschränkt positiv beurteilt worden war. In zwei vom Bauministerium initiierten Gesprächsrunden wurden im Jahr 1982 einige Kritikpunkte am Normungswesen herausgearbeitet:<sup>10</sup>

- eine zunehmende Regelungszahl und -dichte, die quasi selbstverstärkend neue zu regelnde Tatbestände schafft,
- eine zu weitgehende Perfektion und Detaillierung, die die Tendenz zu einem wenig kreativen und schematischen Denken und Handeln in der Normung und in der Baupraxis fördert,
- ein übertriebenes Sicherheitsdenken um jeden Preis,
- eine Tendenz zur Verwissenschaftlichung der Normung, so daß sich die Herausgabe von Normen um Jahre verzögert und die Anwendbarkeit auf der Baustelle vernachlässigt wird,
- die beständige Anpassung an den "Stand der Technik", weil davon zum Teil ohne stichhaltigen Grund Kostensteigerungen ausgelöst werden,

<sup>8</sup> Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, Bund Deutscher Architekten, Deutscher Städetag: Bericht '85 der Arbeitsgruppe Kooperation GGW-BDA-DST. Erfahrungen der Aktion "Hohe Qualität – tragbare Kosten" mit pilotprojekten im Wohnungsbau. Bonn-Köln 1986, S. 12.

<sup>9</sup> Gesamtverband der Wohnungswirtschaft, Bund Deutscher Architekten, Deutscher Städetag: Einsparungskatalog im Wohnungsbau. Faire Verträge und partnerschaftliche Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen und freien Architekten. Hinweise und Empfehlungen der Arbeitsgruppe KOOPERATION GdW-BDA-DST. Bonn-Köln 1993.

<sup>10</sup> Kolloquium über Baukostendämpfung am 22. 6. 1982 und Baunormenkolloquium am 2. 11. 1982. Zusammengefaßt von Wolfgang Kröning (IWU) in der Expertise "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?"

- die Zusammensetzung der Normenausschüsse mit einer Dominanz von Baustoffindustrie und Wissenschaft, weil dadurch die Anwendbarkeit der Regelungen zu wenig berücksichtigt wird.

Die Erfahrung der letzten zehn Jahre zeigt, daß sowohl im Bereich der Baunormen keine essentiellen Änderungen vorgenommen wurden, als auch die Vorschläge aus den Programmen des kosten- und flächensparenden Bauens nicht oder nur unzureichend aufgegriffen wurden. Es entsteht auch der Eindruck, daß der Aspekt des sparsamen Umgangs mit Boden unter dem Druck umweltpolitischer Themen in der Diskussion der Ergebnisse weitaus stärker betont wurde. Trotz aller Bemühungen blieb weiterhin ein überdurchschnittlich hohes Baukostenniveau erhalten. In der öffentlichen Diskussion zu dieser Thematik werden zur Zeit das Bauordnungsrecht und die Baugenehmigungsverfahren sowie erneut die bautechnischen Normen besonders hervorgehoben. Die darin enthaltenen "Standards", die sich zum überwiegenden Teil auf sicherheitstechnische Fragen beziehen, und die "Standards" im sozialen Wohnungsbau, die sich über bautechnische Aspekte hinaus auf die Qualität der Wohnungen und Bauweisen beziehen, gilt es demnach zu überprüfen. Die Kommission hat diesen Faden zwar aufgegriffen, ihre Arbeit jedoch nicht auf diesen Fragenkomplex beschränkt.

**Anhang III: Ausgewählte Projektdokumentationen und Einsparungskataloge aus den letzten 15 Jahren**

Bund Deutscher Architekten/Deutscher Städetag/Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.): Preiswert Bauen – Verzeichnis der Projekte. Bonn, Köln 1985.

Bund Deutscher Architekten/Deutscher Städetag/Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.): Bericht '85 – Erfahrungen. Aktion "Hohe Qualität – tragbare Kosten". Bonn, Köln 1986.

Bund Deutscher Architekten/Deutscher Städetag/Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.): Bauherrenpreis 1986. Aktion "Hohe Qualität – tragbare Kosten". Bonn, Köln 1987.

Bund Deutscher Architekten/Deutscher Städetag/Gesamtverband Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen (Hrsg.): Bauherrenpreis 1988. Aktion "Hohe Qualität – tragbare Kosten". Bonn, Köln 1989.

Bund Deutscher Architekten/Deutscher Städetag/Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (Hrsg.): Bauherrenpreis 1992. Aktion Hohe Qualität – tragbare Kosten. Bonn, Köln 1992.

Bund Deutscher Architekten/Deutscher Städetag/Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (Hrsg.): Bauherrenpreis 1994. Aktion Hohe Qualität – tragbare Kosten. Bonn, Köln 1994.

Bund Deutscher Architekten/Deutscher Städetag/Gesamtverband der Wohnungswirtschaft (Hrsg.): Einsparungskatalog im Wohnungsbau. Faire Verträge und partnerschaftliche Zusammenarbeit von Wohnungsunternehmen und Architekten. Hinweise und Empfehlungen der Arbeitsgruppe KOOPERATION GdW – BDA – DST. Bonn, Köln 1993.

Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Baukosten senken im Wohnungsbau. Bern 1993 (Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 27).

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kosten- und flächensparendes Bauen als Beitrag zur Wohnungs- und Städtebaupolitik. Bonn 1984 (Schriftenreihe "Modellvorhaben, Versuchs- und Vergleichsvorhaben", Heft 01.073).

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kombinierter Bauwettbewerb Kosten- und flächensparendes Bauen in Essen-Vogelheim (Schriftenreihe "Modellvorhaben, Versuchs- und Vergleichsbauvorhaben").

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kosten- und flächensparendes Bauen in Essen-Vogelheim. Bonn 1986 (Schriftenreihe "Modellvorhaben, Versuchs- und Vergleichsbauvorhaben", Heft 01.077).

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kosten- und flächensparendes Bauen. Bonn 1983 (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung", Heft 03.097).

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Preiswerte Stadthäuser. Bonn 1982 (Schriftenreihe "Bau- und Wohnforschung", Heft 04.076).

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Preiswerte Einfamilienhäuser. Bonn 1985 (Schriftenreihe "Bau- und Wohnforschung", Heft 04.104).

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Kosten- und flächensparendes Bauen und organisierte Gruppenselbsthilfe im Eigenheimbau. Bonn 1991 (Forschungsvorhaben des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus).

Forschungsgemeinschaft Bauen und Wohnen Stuttgart (Hrsg.): Vereinfachter, ausbaufähiger Wohnungsbau. Stuttgart 1983.

Höfler, Horst/Kandel, Lutz/Linhardt, Achim: Baukosten-Sparfibel. Bonn 1983 (Schriftenreihe "Städtebauliche Forschung" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft 03.099).

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung NRW (ILS) (Hrsg.): Muß Bauen teuer sein? Dortmund 1982 (Schriftenreihe Wohnungsbau – Kommunaler Hochbau, Band 3.032).

Linhardt, Achim/Kandel, Lutz/Höfler, Horst: Kosten- und flächensparendes Bauen. München 1984.

Minister für Landes- und Stadtentwicklung NRW (Hrsg.): Kostengünstiges und flächensparendes Bauen in NRW, Teil 1: Einfamilienhäuser. Düsseldorf 1984 (Schriftenreihe des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 8)

Minister für Landes- und Stadtentwicklung NRW (Hrsg.): Kostengünstiges und flächensparendes Bauen in NRW, Teil 2: Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Düsseldorf 1984 (Schriftenreihe des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 12).

Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr NRW (Hrsg.): Kostengünstiges und flächensparendes Bauen in NRW , Teil 3: Einfamilienhäuser als Eigenheime und Miethäuser. Düsseldorf 1984 (Schriftenreihe des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 13).

Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr NRW (Hrsg.): Kostengünstiges und flächensparendes Bauen in NRW, Teil 4: Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern. Düsseldorf 1984 (Schriftenreihe des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 14).

Minister für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr NRW (Hrsg.): Kostengünstiges und flächensparendes Bauen. Innovative Ansätze zur Verbesserung von Wohnwert und Wirtschaftlichkeit im Wohnungsbau. Düsseldorf 1987 (Schriftenreihe des Ministers für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen, Band 20).

Schmitz, Hans-Peter: Baukosten im Griff. Wiesbaden, Berlin 1985.

Schmitz, Heinz/Oestereich, Rainer/Gerlach, Reinhard Heinrich: Kostengünstiges Bauen in Beispielen. Köln 1984.

Verband der Südwestdeutschen Wohnungswirtschaft e. V.: Standardkatalog. Vorschläge und Anregungen zur Lösung der aktuellen Wohnungsbauprobleme. Frankfurt/Main 1993.

**Anhang IV: Der Einfluß des Binnenmarktes auf die technischen Regelwerke**

Die "Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Bauprodukte" (Bauproduktenrichtlinie) wurde vom Binnenmarktrat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 1988 erlassen. Mit dem Bauprotectengesetz vom 10. Juli 1992 ist die Bundesrepublik ihrer Pflicht zur Umsetzung in nationales Recht in bezug auf das Inverkehrbringen und die freie Handelbarkeit von Bauprodukten nachgekommen. Mit den aktuellen Novellierungen der Landesbauordnungen wird ausgehend von der Musterbauordnung (Stand Dezember 1993) die Verwendung bzw. der Einbau von europäisch harmonisierten Bauprodukten geregelt.

Als zentraler Ansatz der Bauproduktenrichtlinie sollen nationale Normen durch harmonisierte europäische ersetzt werden, um das freie Inverkehrbringen und die freie Verwendbarkeit von Bauprodukten (Baustoffe und Bauteile) bis hin zu Fertighäusern in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Daraus folgt, daß die Aufstellung und Überarbeitung nationaler Normen weitgehend zum Stillstand kommt. In einer Übergangszeit können nationale Normen anerkannt werden.

Bauprodukte müssen geeignet sein, die "wesentlichen Anforderungen" an Bauwerke, die im Anhang I der Richtlinie genannt sind, zu erfüllen:

- Mechanische Festigkeit und Standsicherheit,
- Brandschutz,
- Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz,
- Nutzungssicherheit
- Schallschutz,
- Energieeinsparung und Wärmeschutz.

Darüber hinaus müssen die Bauwerke unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit gebrauchstauglich sein. Diese Anforderungen sind bei normaler Instandhaltung über einen wirtschaftlich angemessenen Zeitraum sicherzustellen.

Die genannten Anforderungen wurden in Grundlagendokumenten konkretisiert, die vom ständigen Ausschuß für das Bauwesen in Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene erarbeitet wurden.

Im Regelfall werden die technischen Spezifikationen für Bauprodukte in Gestalt harmonisierter, europäischer Normen erstellt.

Mandate zur Aufstellung von Normen werden von der Europäischen Kommission auf der Basis der Grundlagendokumente erteilt. Hierbei ist der Ständige Ausschuß für das Bauwesen zu beteiligen. In der Regel werden die europäischen Normungsorganisationen (CEN und CENELEC) mit der Normungsarbeit betraut. Mit dem Mandat zur Erarbeitung der technischen Spezifikationen für ein spezielles Bauprodukt im Rahmen einer Norm (oder einer technischen Zulassung) sind die zur Erfüllung der einzelnen wesentlichen Anforderungen vorgesehenen Klassen oder Leistungsstufen festzulegen. Sie sollen es ermöglichen, daß national begründete unterschiedliche Schutzniveaus oder Bautraditionen berücksichtigt werden können.

Auf der Basis dieser Grundlagendokumente zu den einzelnen Anforderungen werden Aufträge zur Erarbeitung von Leitlinien für die europäische technische Zulassung erteilt, die immer dann zur An-

wendung kommen, wenn keine europäische oder anerkannte nationale Norm vorliegt oder eine erhebliche Abweichung des Bauproduktes von einer solchen Norm gegeben ist. Die Leitlinien werden durch EOTA, dem Zusammenschluß der europäischen Zulassungsstellen, erarbeitet.

Harmonisierte Normen werden vorrangig für Bauprodukte, teilweise auch für Entwurf, Bemessung und Ausführung von Bauwerken erstellt. Die produktbezogenen Normen (Kategorie B) können von den produktübergreifenden Normen (Kategorie Bh oder A) unterschieden werden. Letztere sind nur Gegenstand der europäischen Normung, wenn sie mit den wesentlichen Anforderungen in Zusammenhang stehen und Regelungen für die Leistungen von Produkten oder Regeln für ihre Verwendung enthalten.<sup>11</sup>

- Die produktübergreifenden und bauwerksbezogenen Normen sind eng mit den oben genannten wesentlichen Anforderungen verknüpft. Die Mitgliedsstaaten bestimmen im Rahmen von Klassen und Stufen, welches Anforderungsniveau sie berücksichtigt sehen wollen. Sie können auch auf den Nachweis einer Anforderung verzichten. Dem Ständigen Ausschuß und der europäischen Normung obliegt die Einteilung der Klassen und Stufen. Das höchste und niedrigste Anforderungsniveau ergibt sich aus den Mitteilungen der Mitgliedsstaaten.
- Die produktbezogenen Normen leiten sich aus den wesentlichen Anforderungen an Bauwerke ab.<sup>12</sup> Es dürfen nur Produkte verwendet werden, mit denen sich die an Bauwerke gestellten Anforderungen erfüllen lassen. Die Produktleistungsniveaus sind folglich ausschließlich an der Möglichkeit orientiert, die an Bauwerke gestellten Anforderungen zu erfüllen. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Notwendigkeit, Produktnormen als Leistungsbeschreibungen (performance-Konzept) und nicht als Produktbeschreibungen zu formulieren, sofern es sich nicht um traditionelle Produkte handelt. Auch hinsichtlich der produktbezogenen technischen Spezifikationen ist es die Aufgabe der Mitgliedsstaaten, die zu berücksichtigenden Leistungsniveaus mitzuteilen.

Die europäischen Normen werden unter Beteiligung der nationalen Normungsorganisationen (für die Bundesrepublik das DIN e.V.) aufgestellt. Nach der Bekanntgabe im Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften werden sie in nationale Normen umgesetzt (z. B. DIN-EN-Normen). Die vorher gültige nationale Norm wird dann in der Regel zurückgezogen. Die Fundstelle der einzelstaatlichen Norm ist vom jeweiligen Nationalstaat zu veröffentlichen. Daß Bauprodukte den Normen (nicht den wesentlichen Anforderungen) entsprechen, wird durch das CE-Zeichen dokumentiert. Die Bauprodukt-Richtlinie und das Bauproduktengesetz regeln auch die Verfahren zur Erlangung der entsprechenden Konformitätsbescheinigung.<sup>13</sup>

Die Festlegung des Niveaus der Anforderungen an die Bauwerke (Standsicherheit, Brandschutz etc.) ist den einzelnen Nationalstaaten überlassen. In Deutschland ist es Aufgabe der Bundesländer, aber auch des Bundes und der Verantwortlichen für das öffentliche Bau- und Auftragswesen, die Anforderungen festzulegen. Aufgrund des Abkommens über das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt)

---

11 Vgl. Hans-Joachim Seyfert: Einführung zur Erstellung von Grundlagendokumenten und Mandaten für harmonisierte technische Spezifikationen nach der Bauprodukt-Richtlinie. In: Swen Graf von Bernstorff u. a. (Hrsg.): Bauproduktengesetz mit Musterbauordnung und Bauprodukt-Richtlinie. Köln 1992, S. 112–127.

12 Die Unterschiedlichkeit der Produkte – vom Fertighaus bis zum Zement oder Dämmstoff – beinhaltet, daß der Bezug zu den wesentlichen Anforderungen sehr unterschiedlich sein kann.

13 Vgl. Peter Runkel: Einführung in das Bauproduktengesetz. In: Swen Graf von Bernstorff u. a. (Hrsg.): Bauproduktengesetz mit Musterbauordnung und Bauprodukt-Richtlinie. Köln 1992, S. 10–25.

ist die Zuständigkeit für die allgemeine bauaufsichtliche Zulassung und die Bekanntmachung der Bauregellisten auf das DIBt übertragen worden:

- In der Bauregelliste A (§ 20 Abs. 2 MBO) macht das DIBt im Einvernehmen mit der obersten Bauaufsichtsbehörde der Bundesländer die im Sinne des öffentlichen Baurechtes für Bauprodukte zu beachtenden, noch auf nationaler Grundlage bestehenden technischen Regeln bekannt. Diese technische Regeln gelten als Technische Baubestimmungen im Sinne des § 3 Abs. 3 MBO.
- In der Bauregelliste B (§ 20 Abs. 7 MBO) wird vom DIBt im Einvernehmen mit den obersten Bauaufsichtsbehörden festgelegt, welche Klassen und Leistungsstufen die Bauprodukte zu erfüllen haben, für die europäische technische Spezifikationen (Normen oder Zulassungen) bestehen. Das CE-Zeichen am Bauprodukt muß die geforderten Stufen enthalten.

Neben diesen beiden Bauregellisten wird eine dritte Liste C geführt, in der alle Bauprodukte aufgeführt sind, die aufgrund ihrer untergeordneten sicherheitstechnischen Bedeutung keiner speziellen Nachweisverfahren bedürfen. Neben den genannten Möglichkeiten, mit denen die Verwendbarkeit von Bauprodukten geregelt wird, sieht die MBO für den europäisch noch nicht harmonisierten Bereich "eine allgemeine bauaufsichtliche Zulassung" (§ 21 MBO), ein "allgemeines bauaufsichtliches Prüfzeugnis" (§ 21a MBO) und eine "Zustimmung im Einzelfall" (§ 22 MBO) vor.

Sobald für einzelne Bauprodukte harmonisierte Normen im EG-Amtsblatt bekannt gemacht worden sind oder Leitlinien für europäische technische Zulassungen veröffentlicht und etwaige Übergangsfristen abgelaufen sind, werden die entsprechenden technischen Regeln in der Bauregelliste A gestrichen. Die Verwendbarkeit dieser Produkte wird sich dann nach der Bauregelliste B richten. Bisher liegen harmonisierte Normen und Leitlinien für europäische technische Zulassungen noch nicht vor; eine Reihe von Mandaten (Aufträgen) befindet sich jedoch in Bearbeitung.

**Anhang V: Die Wirkung der Rechtsprechung im Bereich Gewährleistung, Haftung und bei der Bemessung der Schadensersatzansprüche auf die Baukosten****1 Systematik von Rechtsprechungsbeispielen nach ökonomischen Kriterien**

Ein grundsätzliches Problem der Rechtsprechung besteht darin, daß eine am Einzelfall orientierte Entscheidung oftmals zum Maßstab für weitere Entscheidungen wird und damit eine weit über den Einzelfall hinausreichende Bedeutung erlangt. Basis für Entscheidungen über Gewährleistung und Haftung im Bauwesen sind primär die Bedingungen, die zum Vertragsabschluß geführt haben, und die Gewissenhaftigkeit, mit der die vertraglich vereinbarte Leistung erbracht wurde. Waren beispielsweise Auftraggeber und Auftragnehmer ausreichend informiert? Wurde der Vertrag auf der Basis einer arglistigen Täuschung abgeschlossen? Hat der Auftragnehmer seine Informations- und Beratungspflicht erfüllt? Hat der Auftragnehmer die Leistung vertragsgemäß erbracht?

Eine schematische Übertragung einmal gefaßter Entscheidungen ist vor dem Hintergrund der Gleichheit aller vor dem Recht nicht nur plausibel, sondern sogar erforderlich. In einer ökonomischen Betrachtung sind jedoch die Folgewirkungen solcher Entscheidungen von Bedeutung. Dabei lassen sich die Fälle verschiedenen Typen zuordnen:<sup>14</sup>

1. Weitgehend unproblematisch stellen sich Fälle dar, in denen eine Leistung nicht vertragsgemäß erbracht wurde und zu einem Schaden führte. Der Auftragnehmer wird dann in der Regel schadensersatzpflichtig. Ein Grenzfall zu einer nicht vertragsgemäß erbrachten Leistung entsteht bei einem Schadensereignis, bei dem zwar eine unsachgemäße Ausführung ursächlich war, jedoch eine Unkenntnis von Auftraggeber oder Auftragnehmer vorlag, deren Beseitigung Informationskosten hervorgerufen hätte. Fordert ein Gericht beispielsweise vom Architekten stets einen Kenntnisstand, der der neuesten bauphysikalischen Forschung entspricht, entstehen Informationskosten, die im Einzelfall, gemessen an der Schadenshöhe, sicher gerechtfertigt erscheinen. Ergebnis einer solchen Rechtsprechung kann es jedoch sein, daß Architekten aus Angst vor ähnlichen Entscheidungen Gutachten in Auftrag geben oder ihre eigene Arbeitszeit aufwenden, um stets auf dem neuesten Kenntnisstand zu sein. Eine ökonomisch vernünftige Entscheidung hätte in Kenntnis der zu erwartenden Schadenshöhen und Schadenshäufigkeiten einen Vergleich von durchschnittlichen Instandsetzungskosten und durchschnittlichen Informationskosten vornehmen müssen.
2. Bei einem Schadensereignis, daß trotz sachgemäßer Ausführung eintritt, sind statt der Informationskosten die technischen Vermeidungskosten zu betrachten. Es sind Fälle möglich, bei denen eine erprobte Konstruktion aufgrund unbekannter Einflüsse schadhaft wird. Wenn der Auftragnehmer in einem solchen Fall z. B. nach dem Einsturz einer Decke schadensersatzpflichtig wird, legt das Gericht für alle zukünftigen vergleichbaren Bauten eine stärkere Ausführung der Decken nahe. Die Kosten dieser stärkeren Ausführung dürfen jedoch den Erwartungswert des Schadensereignisses nicht übersteigen. Das Gericht müßte demnach die durchschnittliche Schadenshöhe und die Schadenswahrscheinlichkeit kennen, um mit seinem Rechtsspruch den Anlaß für eine konstruktive Verbesserung der Decke geben zu können. Auch hier kann der Einzelfall durchaus

<sup>14</sup> Neben den hier aufgeführten Fällen können noch weitere betrachtet werden: Erstens solche, bei denen nicht zu klären ist, ob ein Schaden auf einen Herstellungsfehler oder auf einen unsachgemäßen Umgang zurückzuführen ist. Zweitens solche Fälle, bei denen der Auftraggeber aufgrund der Monopolstellung eines Anbieters nur unzureichend in der Lage war, vergleichende Informationen einzuholen.

zu dem Ergebnis führen, daß die Kosten der Schadensvermeidung weit unter der Schadenshöhe des konkreten Falles liegen. Im Durchschnitt aller vergleichbaren Deckenkonstruktionen kann jedoch ein deutliches Mißverhältnis zwischen den Vermeidungskosten und der Schadenshöhe entstehen. Da eine Tendenz zur Risikominimierung in der Natur von gerichtlichen Einzelentscheidungen vermutet werden kann, liegt hier mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Ursache der Baukostensteigerung.

3. Ein Schaden anderer Art kann eintreten, wenn die zu erbringende Leistung unklar definiert ist. Der Maßstab für eine sachgemäße Ausführung von Bauleistungen sind die "allgemein anerkannten Regeln der Technik". Ihre Einhaltung wird von den Landesbauordnungen gefordert. Wenn ein Gericht einen bestimmten Ausführungsstandard durch seine Entscheidung als Stand der Technik definiert, werden darunter liegende Standards aus dem Markt genommen. Zu einer allgemein anerkannten Regel der Technik kann z. B. die zweischalige Ausführung von Haustrennwänden werden, wenn eine Gruppe von Bauherren bereit war, dafür Kosten aufzubringen. Diese von einigen, wahrscheinlich wohlhabenden Bauherren vorgenommene Kosten-Nutzen-Abwägung für Schallschutzmaßnahmen wird nach einem gerichtlichen Entscheid quasi verbindlich. Für alle anderen Bauherren und Nutzer entsteht ein "Zwangskonsum", der nicht ihren eigenen Präferenzen entspricht. Für diese Gruppe entstehen Kosten, denen in ihrer individuellen Bewertung kein entsprechender Nutzen gegenübersteht.

Bei solchen Entscheidungen nehmen Gerichte implizit Abwägungen vor, die weit über den beurteilten Einzelfall hinausgehen. Kosten-Nutzen-Abwägungen, die im Einzelfall vernünftig sind, können in ihrer Übertragung auf die Allgemeinheit zu Kostensteigerungen führen. Im ersten Fall besteht die Gefahr, daß die Informationskosten nicht beachtet werden. Beim zweiten Fall werden die Vermeidungskosten eines Schadens unterschätzt und beim letzten Beispiel wird der Nutzen eines bau-technischen Standards überbewertet.

## 2 Wie wirkt die Rechtsprechung auf die Baukosten?

Eine Analyse, die der Rechtsprechung zu den Fragen der Haftung und Gewährleistung eine Tendenz zur Erhöhung der Baukosten zuschreibt, wird sich auf die Wirkungen eines ausgeweiteten Verbraucherschutzes berufen müssen. Demnach ist eine Steigerung der Erstellungskosten zu erwarten, wenn

- die Gewährleistungsfristen verlängert werden,
- die Haftung auch im Zweifelsfall eher dem Bauproduzenten zugeschrieben wird,
- der Umfang der einbezogenen Leistungen erhöht wird (hier bestehen starke nationale Unterschiede) und
- die Höhe der festgelegten Ersatzansprüche angehoben wird.

Wenn die Rechtsprechung den Bauproduzenten in immer weniger eindeutigen Fällen und über immer längere Fristen eine Gewährleistungspflicht aufbürdet, entsteht ein Interesse, das Angebot auf solche Bauprodukte, Baustoffe und Verfahren einzuschränken, die dem Produzenten ein Höchstmaß an Sicherheit und Schadensfreiheit gewährleisten. So können sich Architekten und Bauwirtschaft gegenüber ihren Auftraggebern absichern und die Wohnungswirtschaft gegenüber Käufern und Mietern. Es

kommt in der Tendenz zu einem Wohnungsbau, bei dem die Abwägung zwischen den Kosten und dem Nutzen bei der Wahl der Baustoffe und Bauteile zugunsten der sichereren Variante durch die Rechtsprechung mit vorentschieden wird.

Eine Kritik an Tendenzen zu Bauweisen mit weitgehender Schadensfreiheit muß davon ausgehen, daß die Erhöhung der Erstellungskosten die Vorteile der langfristigen Wirtschaftlichkeit überwiegt. Wenn Investitionen in technisch hochwertigen Bauweisen umgekehrt zu einer Senkung der langfristigen Instandsetzungskosten führen, deren Barwert die Mehrkosten am Anfang übersteigt, sind sie positiv zu bewerten. Darüber hinaus müßte die Wahrscheinlichkeit des Schadensereignisses durch die Mehrkosten reduziert oder weitgehend beseitigt werden. Eine fundierte Bewertung der Wirkungen der Rechtsprechungspraxis müßte sich deshalb auf eine Empirie stützen, die Auskunft über den Zusammenhang von Baukosten, Schadenshäufigkeit, Schadenshöhe und Instandsetzungskosten gibt. Bislang sind solche Untersuchungen nicht verfügbar.

Diese Überlegungen führen auch zu einer Unterscheidung von Miet- und Eigentumsobjekten, weil sich die langfristige Wirtschaftlichkeit einer technisch hochwertigen Bauweise in unterschiedlicher Weise in den Anfangsbelastungen niederschlägt. Bei einem Mietobjekt sinken die Anfangsmieten nur unterproportional bei einer Reduzierung der Baukosten durch Senkung der technischen Qualität, weil sich die langfristigen Mietsteigerungserwartungen des Investors verschlechtern. Im Eigenheimbau schlägt eine Reduzierung der Baukosten hingegen deutlicher auf die Anfangsbelastungen durch.

Von dieser technischen Qualität, die zur Erhöhung der langfristigen Wirtschaftlichkeit beiträgt, sind Qualitätsmerkmale wie Nutzungskomfort und Ästhetik eines Produkts zu unterscheiden. Die Rechtsprechung zu Gewährleistungsfragen sollte den Unterschied dieser Qualitäten berücksichtigen. An einfache, kostengünstige Objekte können hinsichtlich Ästhetik und Nutzungskomfort nicht die gleichen Ansprüche gestellt werden wie an eine Luxusvilla. An die Funktionsfähigkeit müssen die gleichen Ansprüche gestellt werden.

Eine Ausdehnung der Gewährleistung erhöht den individuellen Nutzen einer versicherungswirtschaftlichen Absicherung bei den Produzenten. In Frankreich ist im Unterschied zu Deutschland eine Pflichtversicherung für eine große Anzahl von Bauten vorgeschrieben. Allerdings ist dort der Gewährleistungsbereich deutlich geringer. Im Gegensatz zu Frankreich wird in Deutschland z. B. auch für die Mangelfreiheit der Einbauküche und für das Verkleben des Teppichs gehaftet.<sup>15</sup> In einer Stellungnahme des BFW (Bundesverband Freier Wohnungsunternehmen) zur geplanten europäischen Harmonisierung der "Haftung und Garantien im Bausektor" wird angeführt, daß eine Versicherung auf der Grundlage des in der deutschen Rechtsprechung üblichen Haftungsumfanges bei einer fünfjährigen Haftungsfrist mit ca. 4% der Baukosten anzusetzen wäre.<sup>16</sup> Die Kostenwirkung der von der EU diskutierten Ausdehnung der Gewährleistungsfristen auf 10 Jahre wäre entsprechend höher zu kalkulieren.

Eine Versicherungslösung ist auch unabhängig von ihren direkten Kostenwirkungen abzulehnen, weil sie entstandenen Schäden nicht dem Verursacher zuschreibt. Die Versicherung würde bei Mängeln usw.<sup>17</sup> gegenüber dem Besteller schadensersatzpflichtig. Auch bei Fehlern einzelner Baubeteiligter, die auf eine nicht gewissenhafte Ausführung der Arbeiten zurückzuführen sind, kann ein Verschulden oft nicht nachgewiesen werden. Im Ergebnis ist anzunehmen, daß die Summe der Bauschäden steigt,

---

<sup>15</sup> Vgl. Stellungnahme des BFW vom 11. 8. 1993, S. 15.

<sup>16</sup> Vgl. Stellungnahme des BFW vom 11. 8. 1993, S. 34.

<sup>17</sup> Die deutsche Rechtsprechung unterscheidet zwischen Mängeln, Schäden und Fehlern.

weil der einzelne eine größere Chance hat, die von ihm verursachten Kosten auf die Versicherungsgemeinschaft abzuwälzen. Im Rahmen einer versicherungswirtschaftlichen Lösung würde dieser Rückgang der langfristigen Wirtschaftlichkeit eines Bauvorhabens in die Versicherungsprämien einfließen und folglich von den Bauproduzenten in der Kalkulation berücksichtigt. Die Erwartung größerer Schäden und der Rückgang der langfristigen Wirtschaftlichkeit würden demnach zu einem Anstieg der Baukosten führen.

### **3 Die Funktion der Gewährleistung – Besonderheiten im Bauwesen**

Auch bei der Beurteilung der Rechtsprechung sind die Besonderheiten des Bauwesens zu beachten. Gewährleistung und Haftung des Produzenten sind immer dann überflüssig, wenn der Konsument das Produkt oder die Leistung beim Abschluß des Vertrages in vollem Umfang beurteilen kann. Dies ist jedoch bei den wenigsten Produkten möglich. In allen anderen Fällen muß der Produzent die Informationslücken des Konsumenten durch Garantien schließen. Im Kaufrecht ist eine relativ kurze Frist von 6 Monaten vorgesehen (§ 477 BGB). Einzelne Anbieter z. B. von Unterhaltungselektronik gehen mit ihren Garantieleistungen weit darüber hinaus.<sup>18</sup> Die Gewährleistungsfrist für Arbeiten an Bauwerken beträgt fünf Jahre nach BGB (§ 638) und zwei Jahre nach VOB/B (§ 13 Nr. 4).<sup>19</sup> In der Praxis werden auch bei VOB-Verträgen mehrheitlich Fünfjahreszeiträume vereinbart.<sup>20</sup> Diese vom Gesetzgeber geforderten längeren Fristen sind gerechtfertigt, weil die meisten Bauleistungen aus verschiedenen Gründen beim Vertragsabschluß schlechter beurteilt werden können.

- Schäden an Bauwerken werden oft erst nach längerer Nutzung offensichtlich. Mängel bei der Isolierung und Abdichtung führen beispielsweise erst nach Jahren zu sichtbaren Feuchtigkeitsschäden. Auch Spannungen in der Konstruktion, die auf Planungsfehler zurückzuführen sind, führen erst nach relativ langer Zeit zu sichtbaren Rissen. Je länger jedoch die Gewährleistungsfristen angesetzt werden, um so schwieriger sind planungsbedingte Mängel von Schäden zu trennen, die auf eine unsachgemäße Benutzung zurückzuführen sind.
- Anders als beim Kauf eines Produktes werden Bauleistungen vielfach erst in längeren Zeiträumen nach Vertragsabschluß erbracht. D. h., bei Vertragsabschluß liegt noch kein zu beurteilendes Produkt vor. Ein Vertragsabschluß ohne Gewährleistung müßte im Vertrauen auf die Leistungsfähigkeit und Gewissenhaftigkeit der Handwerker, des Architekten oder anderer Beteiligter stattfinden. Ein solches Verfahren ist nur auf der Basis eingespielter Geschäftsbeziehungen zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer möglich. Da der Bau oder Kauf eines Hauses für die meisten Haushalte eine einmalige Entscheidung bleibt, sind solche Voraussetzungen nicht vorhanden.
- Die Beurteilung eines Produktes oder einer Leistung durch den Käufer oder Auftraggeber ist immer auch ein Lernprozeß über Qualitätsmerkmale und Herstellungsverfahren. Dieser Lernprozeß wird erleichtert, wenn das Produkt entweder sehr einfach aufgebaut ist, wenn es seit Jahren in unveränderter Form hergestellt wird oder wenn es in großen Stückzahlen weitgehend standardisiert ist.

<sup>18</sup> Im Extremfall wird z. B. bei Lautsprechern der Luxusklasse gegenüber dem Erstbesitzer eine lebenslange Garantie übernommen.

<sup>19</sup> Diese Diskrepanz zwischen den Fristen im Kaufrecht und den Fristen bei Bauleistungen wird vor allem von den Handwerkern beklagt. Unter diesen Bedingungen haftet der Handwerker für die Funktionsfähigkeit eines von ihm eingekauften und in das Bauwerk eingebauten Bauteils 4,5 Jahre über die Gewährleistungsfrist seines Zulieferers hinaus.

<sup>20</sup> Vgl. Stellungnahme des BFW vom 11. 8. 1993, S. 12.

siert produziert wird. Der Bau eines Hauses entspricht diesen Kriterien nur zum Teil. Der hohe Anteil der Einzelfertigungen erweist sich auch hier als unproduktiv. Besonders jene Leistungen, die auch in Eigenarbeit zu erbringen wären, sind hingegen vom Bauherren vergleichsweise gut zu bewerten. Die Kenntnis relativ einfacher handwerklicher Techniken und Verfahren ist die Voraussetzung dazu. Alle planerisch-konstruktiven Arbeiten (Statik, Abdichtung etc.) und technisch aufwendigeren Anlagen (Heizungssysteme etc.) sind aufgrund ihrer Komplexität kaum zu beurteilen. Wenn andere Produkte mit einer mindestens ebenso großen Komplexität und Veränderung durch technische Weiterentwicklung (Unterhaltungselektronik, Automobile etc.) mit geringeren Gewährleistungfristen auskommen, kann das auf die Erhöhung der Produkttransparenz durch Testzeitschriften und andere Formen der Verbraucheraufklärung zurückgeführt werden. Der schlecht informierte Kunde ist auf eine umfassende Gewährleistung angewiesen. Selbstverständlich ist diese Form der Verbraucheraufklärung auch auf ein gewisses Maß der Standardisierung angewiesen.

Die Rechtsprechung verteilt im Rahmen ihrer Entscheidungen zu den Fragen der Gewährleistung, der Haftung und des Schadensersatzes im Bauwesen Verantwortlichkeiten zwischen der Gruppe der Bauherren und Nutzer und der Gruppe der Architekten und Bauunternehmen. Der vollständige Schutz des Konsumenten befreit diesen aus der Pflicht, sich vor dem Kauf über eventuelle Schwächen des Anbieters zu informieren. Der völlige Verzicht auf eine Gewährleistung würde die Bauwirtschaft aus der Pflicht befreien, fehlerfreie Leistungen anzustreben und "Pfusch am Bau" zu verhindern.

Der Wohnungsbau ist ein Leistungsbereich, bei dem der Verbraucherschutz aus den oben angeführten Gründen eine hohe Bedeutung hat. Der hohe Anteil an Einzelfertigungen, die Einmaligkeit der Investitionsentscheidung in Wohneigentum im Lebenszyklus und die Komplexität des Wohnungsbaus sprechen dafür. Dies darf jedoch nicht dazu führen, daß Innovationen, die naturgemäß mit höheren Risiken behaftet sind, nicht mehr durchsetzbar sind.

#### **4 Die Wirkungen des Verbraucherschutzes auf bautechnische Innovationen**

Jede Produktion ist mit Risiken verbunden. Insbesondere die Konstruktion eines Hauses ist ein komplexer Vorgang. Probleme mit der Abdichtung gegen Grundwasser, Feuchtigkeitsschäden aufgrund unsachgemäßer Abdichtung oder gar übertriebener Abdichtung und Wärmedämmung sowie Risse im Mauerwerk sind noch längst keine Seltenheit. Immer wieder tauchen Fälle auf, bei denen leichte Änderungen in der Konstruktion nach Jahren zu unerwarteten Schäden führen. Die Gerichte können dann nach der Anhörung von in der Regel mehreren bauphysikalischen Sachverständigen klären, daß der planende Architekt oder der ausführende Handwerker unsachgemäß gearbeitet hat. Bei neuen Techniken und Verfahren haben die Ausführenden nach der gültigen Rechtsprechung im Zweifelsfall selbst solche Gutachten einzuholen, um den Bauherren umfassend beraten zu können:

In einem vom OLG Köln entschiedenen Fall wünschte die Klägerin die Verwendung von Materialien beim Bau eines Schwimmbades, mit denen noch keine ausreichenden Erfahrungen vorlagen.<sup>21</sup> Obwohl der Architekt die Klägerin darauf hinwies, daß wegen fehlender Referenzobjekte keine Auskunft über die Dauerhaftigkeit der Plattenklebung gegeben werden kann, wurde der Architekt schadensersatzpflichtig. Er hatte sich in diesem Fall auf die positive Aussage eines im Schwimmbadbau relativ unerfahrenen Handwerkers verlassen. Statt dessen hätte der Beklagte weitergehende

---

<sup>21</sup> OLG Köln, Urteil vom 24. 5. 1989 – 13 U 331/88; In: BauR 1/90, S. 103/104.

Auskünfte über die Tauglichkeit von Verfahren und Material für den Einsatz beim Bau eines Schwimmbades einholen müssen. Erst auf dieser Basis hätte er seiner Beratungspflicht gegenüber seiner Auftraggeberin in einem ausreichenden Maße nachkommen können.

Hätte der Architekt selber Gutachten eingeholt, wären für ihn ebenso wie nach dem Urteil des Gerichtes unrentierliche Kosten entstanden. Der Versuch, die Kosten für die Sachverständigen auf die Auftraggeberin zu übertragen, hätte allerdings den Verlust des Auftrages bedeuten können. Ist in diesem Fall die Extravaganz des Wunsches oder die Unkenntnis des Architekten ausschlaggebend für die angefallenen Kosten? Die Entscheidung des Gerichtes erscheint plausibel, weil sie die Auflorderung an die Architekten enthält, die Risiken eines extravaganten Wunsches dem Auftraggeber zuzuschreiben. Ein Kritikpunkt wäre allenfalls, daß sie den wirtschaftlichen Druck des Auftragnehmers nicht würdigt.

Schon die Diskussion eines relativ beliebigen Beispiels aus der Rechtsprechung verdeutlicht, daß eine schematische Anwendung des Haftungs- und Gewährleistungsrechts nicht überzeugen kann. Die Zuschreibung der Haftung für auftretende Mängel oder Schäden muß berücksichtigen, aus welchem Grund ein Risiko eingegangen wurde. Waren es die Sonderwünsche eines Auftraggebers, waren es Fahrlässigkeiten des Auftragnehmers oder war der Versuch zur Entwicklung neuer kosten-günstiger Bauweisen bestimmend? Die allgemeine Anhebung des Schutzniveaus für Verbraucher zu lasten der Produzenten kann deswegen nicht befriedigen. Das in Deutschland erreichte hohe Schutzniveau wird in Zusammenhang mit der Diskussion über die Harmonisierung der Haftung und Garantien im Bausektor deutlich. In der Stellungnahme des BFW zu diesen Bemühungen wird an mehreren Stellen der drohende Verlust des erreichten Schutzniveaus im Rahmen einer europäischen Harmonisierung beklagt.<sup>22</sup>

Jeder Verbraucherschutz ist letztendlich nichts anderes als eine Sozialisierung der Risiken einer Produktion auf eine mehr oder weniger große Gruppe von Konsumenten. Um eine gerechte Verteilung der Risiken vorzunehmen, müßte sich die Rechtsprechung der Frage stellen, wer den eventuellen Nutzen aus dem eingegangenen Risiko zieht. Da auch die Frage eines eventuellen Nutzens nicht in Regelfällen zu kategorisieren ist, bleiben Einzelfallentscheidungen notwendig. Im Prinzip bestehen vier unterschiedliche Möglichkeiten der Risikozuordnung und –verteilung:

- Eine alleinige Zuordnung auf einen Konsumenten oder Auftraggeber ist nur dann möglich, wenn das Risiko sich in einem Nutzen für den Auftraggeber niederschlagen kann. Im Fall des Schwimmbades hat die Auftraggeberin eine extravagante Lösung durchgesetzt, die ihr Aussicht auf ein Sozialprestige bot. Darin bestand ihr Nutzen. Hätte der Architekt seine Informationspflicht deutlicher wahrgenommen, könnte das Risiko eindeutig der Auftraggeberin zugeschrieben werden.
- Wird der Produzent für einen Schaden haftbar, entspricht das der Sozialisierung des Risikos auf die Gruppe der Kunden dieses Anbieters. Sofern er nicht gegen eventuelle Schadensersatzansprüche versichert ist, wird er nämlich versuchen, dieses Betriebsrisiko zwischen seinen Kunden zu verteilen. Der Schaden aus einem Projekt erhöht die Betriebskosten. Eine Zuschreibung zum Anbieter ist dann plausibel, wenn er eventuell den Nutzen eines Wettbewerbsvorteiles gegenüber seinen Konkurrenten aus der veränderten Konstruktion des Hauses oder dem veränderten Verfahren hätte ziehen können. Allerdings ist zu beachten, daß dieses Risikokalkül nie nur einem

---

<sup>22</sup> Vgl. Stellungnahme des BFW vom 11. 8. 1993, S. 21, S. 28, S. 30, S. 31, S. 38.

einzelnen Anbieter einen Nutzen in Aussicht stellt, sondern auch zum allgemeinen technischen Fortschritt beiträgt.

- Die Sozialisierung eines Risikos auf die Konsumenten des Baugewerbes mit einer Versicherung gegen "Pfusch am Bau" ist nicht sinnvoll, weil sie einen Anreiz zur Fahrlässigkeit beinhaltet. Wenn der Produzent die Kosten eines eingegangenen Risikos in dieser Breite abwälzen kann, wird er stärker an Kostensenkung durch Qualitätsminderung interessiert sein und damit die Risiken erhöhen.
- Eine staatliche Übernahme der Risiken kann unter verschiedenen Voraussetzungen sinnvoll sein. Es muß ein öffentliches Interesse vorhanden sein, das den Eingang des Risikos rechtfertigt. Z. B. kann es im Interesse der öffentlichen Hand liegen, bautechnische Lösungen zu genehmigen, die unterhalb des "allgemein anerkannten Standes der Technik" liegen, wenn Kostensenkungen erwartet werden können, die zu einer besseren Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes beitragen. Öffentlich bestellte Sachverständige sollen diese Abweichungen prüfen und genehmigen. Mit dieser Genehmigung entfallen Schadensersatzansprüche gegen den Produzenten, die aus diesen Abweichungen resultieren. Die staatliche Übernahme von Risiken bleibt von daher an Einzelfälle geknüpft. Es ist jedoch durchaus denkbar und sinnvoll, daß Gerichte im nachhinein ein unternehmerisches Risiko decken, wenn sie zu der Überzeugung kommen, daß ein öffentliches Interesse bestanden hat.

Im Einzelfall wird es schwierig sein, den möglichen Nutzen einer Seite zuzuschreiben. Für die Rechtsprechung ist es jedoch nichts Ungewöhnliches, mit einer Teilschuld zu arbeiten und Schadensersatzansprüche aufzuteilen. Unter Berücksichtigung der vorstehenden Argumentation ist die Verteilung der Teilschuld jedoch nicht allein auf der Basis von Kriterien, die den Vertragsabschluß betreffen (Treu und Glauben, Sittenwidrigkeit, Täuschung etc.), vorzunehmen. Ein ausgeweiteter Verbraucherschutz muß differenzierter ansetzen.

## 5 Die allgemein anerkannten Regeln der Technik in der Rechtsprechung

Die allgemein anerkannten Regeln der Technik haben eine Schlüsselstellung in der Rechtsprechung zu den Fragen von Gewährleistung, Haftung und Schadensersatz. Ihre Einhaltung wurde bislang im öffentlichen Baurecht von den Landesbauordnungen und von der Musterbauordnung (§ 3 Abs. 3 MBO) gefordert. In Bauverträgen werden sie auch privatrechtlich wirksam (z. B. durch die übliche private Anwendung der VOB). In der Praxis werden diese Regeln der Technik mit den technischen Regelwerken des DIN, des VDI, des VDE und anderer privatrechtlicher Regelsetzer gleichgesetzt. Dies geschieht nicht zuletzt aufgrund der gerichtlichen Praxis, die Beachtung solcher Regeln zur Grundlage der Entscheidung zu machen. Eine von diesen Regeln abweichende Bauausführung reicht im Schadensfall häufig aus, den Bauausführenden ein Versäumnis entgegenzuhalten. Für die Architekten, Handwerker und sonstigen Beteiligten am Bau ergibt sich ein hohes Maß an Unsicherheit nicht nur aus der Vielzahl der zu beachtenden Regeln. Darüber hinaus ist die Einhaltung einer DIN-Norm kein ausreichender Nachweis über die Beachtung der allgemein anerkannten Regeln der Technik. Hierzu zwei Beispiele:

- In einem vom OLG Düsseldorf entschiedenen Fall war die Einhaltung einer gültigen DIN 4109 zum Schallschutz nicht ausreichend.<sup>23</sup> Der Architekt hatte im April 1983 den Auftrag erhalten, 18

---

<sup>23</sup> OLG Düsseldorf, Urteil vom 24. 5. 1991 – 22 U 280/90; In: BauR 6/91, S. 752–756.

Einfamilienhäuser in Sparbauweise zu erstellen. Die Beachtung der damals gültigen Schallschutznorm für die Haustrennwände (Fassung von 1962) wurde vom Gericht nicht akzeptiert. Zum Zeitpunkt der Bauausführung sei es durchaus schon üblich gewesen, die Haustrennwände zweischalig auszuführen. Obwohl der Kläger als Immobilienmakler und Baubetreuer als sachverständig gelten konnte, wurde der Architekt nicht von seiner Aufklärungs- und Hinweispflicht über die "veralte" DIN-Norm befreit. Der Ersatzanspruch wurde vom OLG mit 120.897 DM bemessen.

- Das OLG Hamm verurteilte 1983 einen Architekt, zur Zahlung von DM 4.500 wegen einer unzureichenden Wärmedämmung, die Feuchtigkeitsschäden verursachte.<sup>24</sup> Der Auftrag wurde 1972/73 erteilt, die Fertigstellung des Rohbaus fiel in das Jahr 1974. Die Übergabe des Hauses an die Kläger erfolgte 1976. In diesem Fall war nicht das Alter der DIN-Norm, sondern eine inhaltliche Regelungslücke einer aktuellen Norm entscheidend. Selbst die nach Fertigstellung des Rohbaus novellierte Norm enthielt die gleiche Regelungslücke, deren Kenntnis vom Architekten verlangt wurde. Nach Anhörung mehrerer bauphysikalischer Sachverständiger konnte sich das Gericht darauf beziehen, daß das bautechnische Problem "geometrischer Wärmebrücken an Hauswanddecken" schon in der entsprechenden wissenschaftlichen Fachliteratur behandelt worden war. Demzufolge hätte der Architekt an der schadhaften Hauswanddecke einen über die Norm hinausgehenden Wärmeschutz vorsehen müssen.

Diese Beispiele aus der Rechtsprechung zeigen, daß DIN-Normen und andere technische Regelwerke nicht mit dem allgemein anerkannten Stand der Technik gleichzusetzen sind. Nach einem bedeutsamen Urteil des BGH ist nicht die Einhaltung der Normen geschuldet, sondern ein mängelfreies Werk. Technische Regeln wie DIN-Normen können inhaltliche Regelungslücken enthalten oder schlicht veraltet sein. Veraltet sind sie schon dann, wenn sich der übliche Standard einer technischen Ausführung z. B. im Schallschutz über den in der Norm vorgesehenen Standard hinaus entwickelt hat. In beiden Fällen wird die Realisierung kostengünstiger Bauweisen erheblich erschwert. Die Rechtsunsicherheit, die aus inhaltlichen Regelungslücken resultiert, muß bei den Bauausführenden als Aufforderung zur Realisierung höchster Sicherheitsniveaus interpretiert werden. Eine Norm, die schon veraltet, wenn sich eine hinreichend große Anzahl von Bauherren für einen höheren technischen Standard entscheidet, beinhaltet eine Automatik zur baukostenerhöhenden Steigerung des bautechnischen Standards.

<sup>24</sup> OLG Hamm, Urteil vom 23. 6. 1981 – 2 U 225/80; In: BauR 2/83, S. 173–176.

**Anhang VI: Liste der begleitenden Expertisen**

- Büro Gabriele Schneider-Wessling (Bearbeiter: Gabriele Schneider-Wessling, Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeier, Uwe Müller, Britta Tornow, Rosemarie Paus-Daniel): "Einfaches und beseres Wohnen". Eigentümerhaushalte in kostengünstig erstellten Ein- und Zweifamilienhäusern – eine Nutzungsanalyse. Köln 1994.
- empirica GmbH (Bearbeiter: Jürgen Aring und Britta Tornow): Kostengünstiges Bauen in Dänemark und Norwegen. Bonn 1994.
- F. K. Meurer: Kostengünstiger Wohnungsbau in den Niederlanden. Expertise über die Voraussetzungen und Praxis im niederländischen Wohnungsbau. Planungsrecht, Enteignung, Baugenehmigungsverfahren, Gestaltungsfragen, Architektenhonorierung, Vorfertigung, Bautechnik und Baukosten. Aachen 1994.
- GfW – Gemeinnütziger Förderverein für Wohnungswesen, Stadtplanung und Raumordnung an der Ruhr-Universität Bochum e. V. (Bearbeiter: Dr. Volker Eichener, Regina Höbel, Rudolf Janßen): Ermittlung von Beispielen für die optimale Abwicklung von Baugenehmigungsverfahren. Bochum 1994.
- Institut für Bauforschung e. V. (Bearbeiter: Karl Deters und Ferdinand Blomensath): Darstellung gelungenen, kostengünstigen Bauens – insbesondere im Geschoßwohnungsbau. Hannover 1994.
- Institut Wohnen und Umwelt GmbH (Bearbeiter: Wolfgang Kröning): Bericht zur Expertenumfrage: "Was behindert das kostensparende Bauen in der Praxis?". Darmstadt 1994.