

Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Geschäftsstelle

Richard-Wagner-Straße 39 – Clay Haus
70184 Stuttgart

Telefon: 0711 / 2153-521

geschaeftsstelle@nkr.bwl.de

www.normenkontrollrat-bw.de

Postalische Anschrift:

Staatsministerium Baden-Württemberg

Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart



Mit Ihrem Smartphone können Sie schnell und einfach den Bericht und alle bisherigen Publikationen im Internet abrufen. Scannen Sie einfach den QR-Code ein.

www.normenkontrollrat-bw.de



Baden-Württemberg

NORMENKONTROLLRAT

Expertengespräch

**SENKUNG DER BAUKOSTEN DURCH BÜROKRATIEABBAU
BEI TECHNISCHEN ANFORDERUNGEN RUND UM DEN BAU**

am 27. Juni 2019 in Stuttgart



Titelbild: Adobe Stock / Kara | Gestaltung: soldan kommunikation, Stuttgart | Druck: sonnendruck GmbH, Riederich

Einleitung

Im Rahmen der Schwerpunktsetzung des Landes zur Stärkung des Wohnungsbaus ist auch der Normenkontrollrat Baden-Württemberg gefordert. Ein wesentliches Problem des Wohnungsbaus sind die Kosten, die durch zunehmende Anforderungen an das Bauen entstehen. Diese Anforderungen stammen aus verschiedenen Quellen, vom öffentlichen Baurecht über DIN-Normen und technische Anforderungen bis hin zu Versicherungs- und Haftungskriterien. Lassen sich hier kostensparende Regelungen und Vereinfachungen definieren und umsetzen? Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat hierzu am 27. Juni 2019 ein Gespräch mit maßgeblichen Experten durchgeführt.

Ziel dieses Gesprächs war es, den tatsächlichen Kostentreibern für das Bauen nachzugehen und, soweit dies auf Bauvorschriften oder den Verwaltungsvollzug zurückzuführen ist, Anhaltspunkte zu gewinnen, welche Fragestellungen mithilfe eines Gutachtens vertieft werden sollten, um Verbesserungsvorschläge für die Landesregierung zu erarbeiten.

Gründe für die Baukostensteigerungen

Eine wichtige Erkenntnis stand schon am Anfang des Gesprächs: Ein Gutteil der Steigerungen bei den Gesamtkosten von Baumaßnahmen ist schlicht auf höhere Kosten der Baumaßnahmen selbst zurückzuführen. Dazu zählen neben kräftig steigenden Materialkosten die Arbeitskosten, vor allem in handwerklichen Bereichen mit zunehmend knappem Fachpersonal. Selbstverständlich sind auch die Ansprüche der Bauherren an Flächen, Materialien und technische Ausstattung gestiegen. Im Gesamtbudget schlagen zudem die erhöhten Kosten für die knapper werdenden Grundstücke deutlich zu Buche. Unter Berufung auf die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. sagte ein Experte aus, dass allein von 2000 bis 2014 die Gestehungskosten für Bauvorhaben um ca. 40 % gestiegen seien, davon mehr als die Hälfte verursacht durch Baulandpreise und Bauvorschriften. Aus Sicht des Experten geht diese Entwicklung auch in den jüngsten Jahren ungebremst weiter.

Im eigentlichen Baubudget schlummern, unabhängig von Normen, durchaus Kosteneinsparungsmöglichkeiten. Diese müssen primär von den Bauherren und Planern genutzt werden. Beispiele sind kompakte Bauwerke, gebündelte Leitungsführungen oder der Umgang mit dem Erdaushub.

Transport und Deponierung von Bauaushub

Die Kosten für den Transport und die Deponierung von Bauaushub sind, auch durch die erhöhten Anforderungen, drastisch gestiegen. Neben der Forderung an die Stadt- und Landkreise, wieder mehr Erddeponien anzubieten, die auf kurzen Wegen erreichbar sind, kann darauf auch planerisch reagiert werden. Wo es das Gelände zulässt, kann durch ein angehobenes EG-Niveau des ganzen Baufeldes ein Massenausgleich intern erfolgen (Gebäudeaushub für Straßen- und Außenanlage-Flächen), sodass die Abfuhr von Erde ganz oder doch zum großen Teil vermieden werden kann. Dies müsste bereits bei den ersten Planüberlegungen für ein Baugebiet berücksichtigt werden.

Kostenauslösende Vorschriften rund um das Bauen

Für die Aufgabenstellung des Normenkontrollrates Baden-Württemberg sind zunächst die Kostentreiber relevant, die auf Regelungen zurückzuführen sind. Die Teilnehmer des Expertengesprächs haben hierzu eine ganze Palette aufgezählt. Da gibt es zahlreiche Vorschriften, die das Bauen selbst gar nicht im Fokus haben, aber insgesamt der Wirtschaft Aufwand verursachen. Beispielhaft wurden hier genannt: die LKW-Maut, die Datenschutz-Grundverordnung, die Gewerbeabfall-Verordnung, Nachweispflichten im Zuge der Arbeitszeitregelungen und alle Regelungen, die sich auf die Lohnkosten allgemein auswirken.

Noch länger ist die Liste der Vorschriften, die sich speziell dem Bauen widmen. Angefangen beim öffentlichen Baurecht, insbesondere der Landesbauordnung, die mit ihren Bestimmungen zur Barrierefreiheit und zu Fahrradstellplätzen zuletzt in der öffentlichen Diskussion stand.

Aber auch die Anforderungen im Bereich der Abfallentsorgung, des Arbeitsschutzes, des Brandschutzes, des Denkmalschutzes und des Schallschutzes sowie der Richtlinien der Berufsgenossenschaften, des Hoch- und Grundwasserschutzes, der öffentlich-rechtlichen technischen Bestimmungen, wie z.B. der Normen des DIN u. a. zu Bauprodukten und Bauarten in der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen sowie zusätzlich viele privatrechtliche technische Vorschriften wurden genannt. Es darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass technische Regelungen auch der Transparenz bei Ausschreibungen dienen und das Qualitätsniveau sichern. Die aktuelle Energieeinsparverordnung sei zwar kein weiterer Kostentreiber, aber man wünsche sich seitens einiger Experten auch keine erneute Anhebung der energetischen Standards auf EU-Ebene.

Gesetze können nur noch mithilfe von Spezialisten vollzogen werden

Besonders aufwändig sind zunehmende fachliche Anforderungen dann, wenn sie nur noch von Spezialisten in eigenen Planungen und Gutachten erfüllt bzw. mit deren Hilfe nachgewiesen werden können. Das reicht von der Bodenklassifizierung über Asbestuntersuchungen, ganzjährige Fauna- und Flora-Untersuchungen bis hin zu Schadstoffmessungen und aufwändigen Lärm- oder Schallschutzgutachten. Da die Spezialisten meist knapp sind, verursacht dies lange Planungszeiten bei hohen Kosten. Ausführlich wurden in diesem Zusammenhang die Themen Brandschutz, Arbeitsschutz und Standsicherheit diskutiert.

Eine unabhängige Stelle auf Bundesebene soll Transparenz schaffen

Es gibt verhältnismäßig wenige öffentlich-rechtliche Bestimmungen, die unmittelbar auf die Landesbauordnung und andere Verordnungen des Landes zurückzuführen sind. Die Konkretisierung der Anforderungen in der Landesbauordnung und den einschlägigen Verordnungen erfolgt über die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen. Im Austausch mit den anderen Bundesländern wird intensiv um Vereinfachungen und Vereinheitlichung in den Ländern gerungen. Schwieriger wird es bei den nationalen und supranationalen Regelungen sowie den vielen, inzwischen aus dem privaten Sektor stammenden Normen. Denn der Staat hat sich in vielen Bereichen aus der Normsetzung zurückgezogen und überlässt diese „selbstregulierenden“ Kräften aus der Wirtschaft und der Fachwelt.

Angesichts der Fülle von Regulierungen wird es von allen Beteiligten begrüßt, dass das Bundesinnenministerium mit seiner Bauabteilung nach einer vom Bundesinnenministerium finanzierten zweijährigen Pilotphase eine zentrale, unabhängige Stelle einrichten will, die schwerpunktmäßig folgende Ziele für alle relevanten Normen und Standards im Wohngebäudebereich umsetzen soll:

- Kostenrelevanz bewerten,
- Plausibilität der Folgekostenabschätzung des DIN und anderer Regelsetzer beurteilen und
- eigene Kosten-, Nutzen- bzw. Folgekostenbewertungen vornehmen,
- Wirtschaftlichkeitsvotum und Empfehlungen abgeben und Transparenz schaffen sowie
- Unterstützung und Beratung für die öffentliche Hand leisten.

Die Diskussion der Experten konzentrierte sich vor diesem Hintergrund auf drei Themen, die ggf. auch mit Hilfe des Normenkontrollrates Baden-Württemberg auf Landesebene weiterverfolgt werden sollen und können.

Mehr staatlicher Einfluss auf Regulierungen

In vielen Bereichen sind vor allem technische Regulierungen an Institutionen, wie z.B. das DIN, und Gremien delegiert worden, die weitgehend unabhängig von staatlichen Vorgaben agieren. Wenn in diesen Gremien Vertreter von Firmen oder Interessengruppen maßgeblich mitwirken, die mit erhöhten Anforderungen wirtschaftliche Interessen verbinden, können diese Gremien dazu beitragen, dass technische Standards ständig angehoben werden. Mit der oben genannten Kontrollstelle soll in diesen Gremien selbst ein verbessertes Kostenbewusstsein verankert werden. Bislang beteiligt sich nur die Bauministerkonferenz durch Mitarbeit von Ländervertretern und durch das Deutsche Institut für Bautechnik in den Normungsausschüssen intensiv an der Erstellung und Fortschreibung der bauaufsichtlich wichtigen nationalen und europäischen Normen. Bei der vom Bundesinnenministerium geplanten Normenkontrollstelle ist die Einrichtung eines steuernden Aufsichtsgremiums (Rat) mit Vertretern aus Bund, Ländern und ggf. Kommunen geplant. Ein Begleitgremium soll eine fachlich beratende Funktion gegenüber dem Rat haben. Die operativen Aufgaben soll eine Geschäftsstelle übernehmen. Diese Organe sollen jeweils eine Geschäftsordnung erhalten.

Es sollte überlegt werden, ob und wie die Mitwirkung von Behördenvertretern und Betroffenen aus der Bauwirtschaft des Landes verbessert werden kann.

Mehr Selbstbewusstsein bei Behördenentscheidungen

Verschiedene Experten kritisieren, dass zuständige Stellen und Bearbeiterinnen und Bearbeiter dazu neigen, sich weniger von geringeren Standards und pragmatischen Lösungen als von den am weitesten gehenden Einzelanforderungen leiten zu lassen. Dies beruht u.a. auf Personalwechsel, nachdem langjährige Fachleute altershalber ausgeschieden sind. Dies beruht aber auch auf ständig neuen Forderungen, angeblichen Verpflichtungen, stets das noch Bessere und Weitergehendere zu verlangen. Hinzu kommt die Angst vor späteren Vorwürfen oder gar Schadensersatzansprüchen. Mangels eigener Kenntnis und Erfahrung würde nach „Papierform“ geprüft und vorsichtshalber die am weitesten gehende Forderung zu Grunde gelegt. Hinzu komme dann oft noch ein Sicherheitsaufschlag aller Beteiligten. Nicht selten würden Planer und zugezogene Gutachter weitere Sicherheitsaufschläge machen. Hier sollte geprüft werden, wie Behörden bei ihren Entscheidungen sinnvoll unterstützt werden können und wieder Maß und Mitte gefunden werden kann. Dazu gehören auch Themen der Aus- und Fortbildung, aber auch Klarstellungen zu Haftungsfragen und die Stärkung der Entscheidungsfreude der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie ggf. weiteres technisches Fachpersonal.

Abwägungsspielraum und Bündelungspflicht

Eine besondere Verantwortung kommt den Behördenleiterinnen- und -leitern zu, in deren Zuständigkeit viele verschiedene Fachanforderungen zusammenfallen. Nicht selten werden maximale Vorstellungen aller beteiligten Fachämter und -abteilungen gesammelt und addiert oder gar einzelnen Fachgebieten faktisch ein „Vetorecht“ zugestanden. Es sollte geprüft werden, wie Führungskräfte ihrer Aufgabe besser gerecht werden können, unterschiedliche Interessen, also auch die des Bauherrn an einer zügigen Entscheidung und kostensparenden Ausführung, abzuwägen. Letztendlich sind alle Einzelnormen aus dem Allgemeinwohl abgeleitet. Den Nutzen eines Entscheidungs- und Ermessensspielraumes wieder zu stärken und die Koordinationsfunktion zwischen Fachämtern und Fachanforderungen ernst zu nehmen, sind Forderungen an die administrative und politische Führung auf kommunaler Ebene sowie Landesebene. Alle Vorschriften im Lichte ihres Beitrages zum Allgemeinwohl zu betrachten und abzuwägen kann dann auch die im Allgemeininteresse liegende Bautätigkeit und Wohnraumversorgung stärken. Es ist deshalb neben dem Thema Aus- und Fortbildung auf Fachebene zu überlegen, wie diese Verantwortung auf Führungsebene diskursiv gestärkt werden kann.

Ein beispielhafter Themenbereich für diese drei identifizierten Problembereiche kann beim „Brandschutz“ vorliegen. Hier könnte vermutet werden, dass es Unsicherheiten in den Ämtern gibt, die auch an die Öffentlichkeit dringen. Nachweislich wurden technische Anforderungen gestellt, die nicht gesetzlich normiert sind. Die Umsetzung, die möglicherweise aus Gründen der formalen Absicherung erfolgt, führt nicht selten zu Kostensteigerungen.

Schlussbemerkung

Die Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg dankt den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Expertengesprächs und kündigt an, dass sich der Normenkontrollrat im Rahmen seines Jahrgutachtens 2020 intensiv mit Themen, die hier vertieft worden sind, befassen wird. Es soll u.a. geprüft werden, wie im Brandschutz übersteigerte Anforderungen vor Ort vermieden werden können. Das Grundsatzpapier der interministeriellen Arbeitsgruppe zum Brandschutz, das die rechtlichen Anforderungen praxisnah darstellt, ist hierfür eine geeignete Grundlage. Insbesondere soll die Ausbildung und Qualifizierung von Architekten und Bauingenieuren sowie von Prüf- und Brandschutzsachverständigen im Rahmen eines Gutachtens des Normenkontrollrats Baden-Württemberg auf etwaige Ergänzungsmöglichkeiten überprüft werden.

Teilnehmer des Expertengesprächs:

Staatsministerium Baden-Württemberg:

- Stephan Ertner, Abteilungsleiter,
- MinRat Jens Braunewell,
- Morten Pieper

Fachministerien von Baden-Württemberg:

- MinRat Dr. Alfred Reutzsch, Referatsleiter Wirtschaftsministerium,
- BD Martin Kromer, Wirtschaftsministerium,
- MinRat Dr. Hans Schneider, stellv. Referatsleiter Umweltministerium,
- MinRat/Landesbranddirektor Volker Velten, Innenministerium,
- MDgt. Prof. Hermann Schröder, Innenministerium

Bauwirtschaft:

- Steffen Reuter, Bauwirtschaft BW e.V.
- Bernd Merz, Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft
- Andreas Heine, Gesellschaft für technische Überwachung (GTÜ), Stuttgart
- Manfred Haisch, Fachverband der Stuckateure für Ausbau und Fassade BW
- Johannes Schwörer, BWIHK
- Dipl.-Ing. (FH) Astrid Fath, Architektenkammer BW

Normenkontrollrat Baden-Württemberg:

- Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Vorsitzende,
- Bernhard Bauer, stellvertretender Vorsitzender,
- Dr. Rudolf Böhmler,
- Claus Munkwitz,
- BM'in Gerda Stuchlik

Geschäftsstelle des Normenkontrollrats Baden-Württemberg:

- RD'in Erika Maria Schmitt, Leiterin,
- Dr. Christine Recknagel
- Anastasia Anselm
- Deborah Freudig

Über den Normenkontrollrat

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat 2017 ein Maßnahmenpaket zur Bürokratievermeidung, zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung beschlossen. Im Rahmen dessen wurde ein Normenkontrollrat Baden-Württemberg (NKR BW) eingerichtet, der die Landesregierung als unabhängiges Expertengremium dabei beraten und unterstützen soll. Der Normenkontrollrat besteht aus sechs Mitgliedern: Dr. Gisela Meister-Scheufelen (Vorsitzende), Bernhard Bauer (stellvertretender Vorsitzender), Dr. h.c. Rudolf Böhmler, Prof. Dr. Gisela Färber, Gerda Stuchlik, Claus Munkwitz

Der Normenkontrollrat ist beim Staatsministerium Baden-Württemberg angegliedert und wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt.

Seit Anfang 2018 wird bei allen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes ein „Preisschild“ ausgewiesen. Das heißt, dass nach dem international anerkannten Standard-Kosten-Modell berechnet wird, welche Folgekosten für die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Verwaltung durch neue Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften des Landes entstehen. Aufgabe des Normenkontrollrats ist es, die Ministerien bei der Berechnung dieses sogenannten „Erfüllungsaufwands“ zu unterstützen. Seine Stellungnahme wird im Gesetzgebungsverfahren veröffentlicht.

Ferner überprüft der Normenkontrollrat, ob es eine weniger belastende Form des Gesetzesvollzugs gibt, beispielsweise indem Befreiungsmöglichkeiten oder Schwellenwerte Ausnahmen zulassen oder ein Pauschalnachweis statt einer Spitzabrechnung ausreicht. Damit will die Landesregierung gerade auch den Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen gerecht werden.

Er prüft das Regelungsvorhaben hinsichtlich seiner Notwendigkeit, des Zeitpunkts des Inkrafttretens, einer möglichen Befristung und der Evaluierung.

Bürokratieabbau Bericht 2018



Jahresbericht 2018

