

WENIGER BÜROKRATIE AM BAU

Ein gemeinsames Vorschlagspapier



Impressum

Herausgeber
BAUINDUSTRIE NRW

Düsseldorf, Oktober 2024

WENIGER BÜROKRATIE AM BAU

Ein gemeinsames Vorschlagspapier



VORSCHLÄGE FÜR WENIGER BÜROKRATIE AM BAU

PRÄAMBEL

Die Bauwirtschaft steht vor der Herausforderung, effizient und kostengünstig zu bauen, um den wachsenden Bedarf an Wohnraum zu decken. Derzeit bricht der Wohnungsbau im Spannungsverhältnis zwischen erhöhten Nachhaltigkeitsanforderungen und ungünstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen allerdings immer weiter ein. Die BAUINDUSTRIE sieht sich als Schlüsselbranche, die sich mit ihrem Know-how zu nachhaltigen und effizienten Baustoffen- und Verfahren einbringen kann, um dieses Spannungsfeld zumindest teilweise aufzulösen. Dies wird aber nur gelingen, wenn alle an der Wertschöpfungskette Bau Beteiligten zusammenwirken. Demgegenüber stehen allerdings regelmäßig gesetzliche Regelungen, technische und sonstige Regelwerke, Verwaltungs- und sonstige Vorschriften und bürokratische Auflagen, die innovative Methoden, effiziente Abläufe und die Ausschöpfung rechtssicherer Gestaltungsspielräume zwischen den Akteuren behindern oder gar unmöglich machen.

Die vorliegende Sammlung an Vorschlägen basiert auf den Erkenntnissen aus Veranstaltungen und Diskussionsrunden und zielt darauf ab, bürokratische Hürden abzubauen und

den Bauprozess zu erleichtern. Dabei liegt der Fokus auf der Vereinheitlichung von Bauvorschriften, der Beschleunigung von Verfahren und der Vermeidung von vermeintlich notwendigen, faktisch aber unnötigen kostentreibenden Standards. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, dass Bauvorhaben schneller und kostengünstiger realisiert werden können, ohne dabei die Sicherheit und Qualität zu vernachlässigen. Die nachstehenden Vorschläge beruhen u.a. auf im Rahmen von Strategiedialogen erarbeiteten Lösungsvorschlägen, die – je nach gesetzgeberischer Zuständigkeit – ein politisches Wirken auf Bundes- und Landesebenen erforderlich machen.

Im Annex finden sich zudem praxisbasierte Vorschläge mit konkreten Fallbeispielen, die von einem fachübergreifenden Expertengremium von Baupraktikern zusammengestellt und im Rahmen des 2. Aachener Baukongresses 2024 vorgestellt wurden. Diese sind – wo passend – unter den folgenden Punkten jeweils verlinkt.

1.

Anerkannte Regeln der Technik als Kostentreiber und Innovationshemmer

Vereinbarungen über die Abweichung von technischen Regelwerken rechtssicher ermöglichen:

Das Bundesjustizministerium prüft derzeit gesetzliche Anpassungen, vgl. Referentenentwurf eines "Gesetzes zur zivilrechtlichen Erleichterung des Wohnungsbaus (Gebäudetyper-E Gesetz)". Ergänzende gesetzliche Regelungen sollen die Anforderungen an die Vereinbarung von Abweichungen von den allgemein anerkannten Regeln der Technik (a.R.d.T.) klarstellen.

Wir begrüßen das Ziel des Gebäudetyper-E-Gesetzes, einfaches innovatives und kostengünstiges Bauen zu erleichtern. Allerdings halten wir den Referentenentwurf für verfehlt. Siehe dazu auch das Eckpunktepapier von Prof. Dr. Stefan Leupertz im Auftrag vom Strategiedialog Baden-Württemberg.¹

Definition von leistbaren Mindeststandards (vgl. Eckpunktepapier II.2.): Zwar müssen die aktuell gültigen Mindestanforderungen, die bereits hohen Nutzer- und Sicherheitsansprüchen genügen, eingehalten werden, allerdings ist eine Übererfüllung zu vermeiden. Es bedarf einer Klarstellung im Gesetz, dass die a.R.d.T. entgegen der höchstrichterlich motivierten Anwendungspraxis grundsätzlich nicht als Mindeststandard zu den vereinbarten Beschaffenheiten i.S.d. § 633 Abs. 2 BGB gehören, wenn die Vertragsparteien solches nicht ausdrücklich wollen. Mit dieser Klarstellung wird ein schwerwichtiges Hindernis für die kosteneffiziente und nachhaltige Realisierung von Bauvorhaben beseitigt. Darüber hinaus muss die derzeitige Praxis eines sich stets schneller drehenden Karussells von Neuregelungen zur Entlastung der Bauwirtschaft gestoppt werden. Regelungsbedarfe, die ausschließlich im Interesse der Industrie und Forschung sind, müssen vermieden werden.²

Beispiele Baukongress (siehe Annex):

Praxisbeispiele

Problemstellung Bauphysik
Schallschutz in Gebäuden - Aufzüge
DIN 8989 (08/2019): Schallschuttdicke - Aufgabe - Vorgabe verknüpft Schallschuttdicke mit Raumgröße. Fachlich fragwürdig, resultiert in unnötig dicken Wänden bei großen Räumen.

Lösung
unmittelbar:
Abweichung von Norm zur Vermeidung unnötiger Schichtwanddicken in Abstimmung mit Bauherren bei größeren Räumen.
"Plan B": nachträgliche Errichtung einer Vorsatzschale versehen
mittelbar:
Anpassung der DIN-Norm (ist in Arbeit mit unklarem Zeithorizont)




Seite 7: Schallschutz in Gebäuden - Aufzüge

Praxisbeispiele

Problemstellung TGA
Feuerwehr-Gebäudefunkanlagen (BOS-Anlagen)
Die Prüfung der Funkversorgung nach Fertigstellung von Rohbau & Fassade kann eine flächendeckende BOS-Anlage mit erheblichen Kosten erforderlich machen, nur weil an einer Stelle -80dBm nicht erreicht werden.

Lösung
unmittelbar:
Abweichung von Norm in Abstimmung mit Bauherren und Feuerwehr bei niedrigeren Brandlasten.
Markierung schwacher Funkfelderbereiche in Feuerwehrplänen ermöglicht Verzicht auf BOS-Anlagen.
mittelbar:
Aufstellung klarer Kriterien von den zuständigen Behörden zum möglichen Verzicht auf BOS-Anlagen bei punktuell schwächerer Funkversorgung




Seite 8: Feuerwehr-Gebäudefunkanlagen (BOS-Anlagen)

Praxisbeispiele

Problemstellung Holzbau
Verbindungen
Die DIN EN 1995-1-2 Norm begrenzt die Berechnung der Feuerwiderstandsdauer von Holzverbindungen auf maximal 60 Minuten. Dies führt dazu, dass bei Konstruktionen, die eine Feuerwiderstandsdauer von 90 Minuten oder mehr erfordern, oft eine spezielle Bauartgenehmigung von den obersten Bauaufsichtsbehörden eingeholt werden muss.

Lösung
unmittelbar:
Ingenieurmäßige Ansätze auf 90 Minuten hochrechnen bei klarer Regelung der Haftungsfrage. Alternativ vorzeitige Anwendung des Entwurfs der neuen DIN EN 1995-1-2
mittelbar:
Beschleunigung der laufenden Anpassung der DIN EN 1995-1-2 (läuft bis vorl. 2026).




Seite 10: Verbindungen Holzbau

Praxisbeispiele

Problemstellung Stahlbetonbau
Bewehrung zur Rissbreitenbegrenzung
DBV-Rundschreiben 242 (Sept. 2014): Langsam erhärtende Betone sind am Markt nur noch eingeschränkt verfügbar. Folge: Höhere Mindestbewehrung zur Rissbreitenbegrenzung nötig, steigender Stahlbedarf.

Lösung
unmittelbar:
Abweichung von Rissbreite >0,4mm in Absprache mit dem Auftraggeber vereinbaren
mittelbar:
Einsatz von langsam oder sehr langsam erhärtenden Betonen (Zeit- und Kostenfrage)
Einsparung von Stahl durch Rückkehr zum Status vor 2014.




Seite 12: Bewehrung zur Rissbreitenbegrenzung

¹ Eckpunktepapier zur Gesetzesinitiative Anpassung des Werkvertragsrechts zur Flexibilisierung der vertraglichen Anforderungen an die Einhaltung der Anerkannten Regelung der Technik sowie Stellungnahme zum Referentenentwurf Gebäudetyper-E-Gesetz.

² Siehe hierzu Arbeitsgemeinschaft zeitgemäßes Bauen. S. 43 des Mitteilungsblattes "Regelstandard Erleichtertes Bauen" im Entwurf, Juni 2024, Abschnitt 5.

2.

Notwendige Differenzierung von baulichen Standards

Das Prinzip der a.R.d.T. wird sowohl bei der Ausstattung des Werks (Komfortqualität) wie auch in Bezug auf die technischen Standards (Sicherheitsqualität) angewendet. Es muss zwischen Ausstattungsstandards, die auf Komfort ausgerichtet sind, und technischen Umsetzungsstandards, die auf eine sichere und gebrauchstaugliche bauliche Realisierung abzielen, unterschieden werden.³

Eine stärkere Differenzierung zwischen Handlungsrahmen (Komfort und Qualitätsanforderungen) und verbindlichen Vorschriften (Sicherheit für Leib und Leben) könnte helfen, mehr Flexibilität und Innovationsspielraum zu schaffen. „Teilkasko“ statt „Vollkasko“-Regelung: Aspekte wie Sicherheit von Leib und Leben sollten bauordnungsrechtlich und Aspekte hinsichtlich des Komforts sowie Qualitätsanforderungen sollten privatrechtlich geregelt werden können.

Die Differenzierung zwischen Komfort- versus Sicherheitsqualität sollte zukünftig bereits bei der Gestaltung der bauordnungsrechtlichen Vorschriften und technischen Regelwerke ausdrücklich berücksichtigt und kenntlich gemacht werden.

Beispiele Baukongress (siehe Annex):

Praxisbeispiele
Problemstellung Bauphysik
Schallschutz in Gebäuden - Aufzüge
DIN 9889 (08/2019): Schallschutz & Aufzüge - Vorgabe verknüpft Schichtwanddicke mit Raumgröße. Fachlich fragwürdig, resultiert in unnötig dicken Wänden bei großen Räumen.

Lösung
unmittelbar:
Abweichung von Norm zur Vermeidung unnötiger Schichtwanddicken in Abstimmung mit Bauherren bei größeren Räumen.
"Plan B": nachträgliche Errichtung einer Vorsatzschale vorsehen

mittelbar:
Anpassung der DIN-Norm (ist in Arbeit mit unklarem Zeithorizont)

Seite 7: Schallschutz in Gebäuden - Aufzüge

Praxisbeispiele
Problemstellung TGA
Feuerwehr-Gebäudefunkanlagen (BOS-Anlagen)
Die Prüfung der Funkversorgung nach Fertigstellung von Rohbau & Fassade kann eine flächendeckende BOS-Anlage mit erheblichen Kosten erfordern, nur weil an einer Stelle -88dBm nicht erreicht werden.

Lösung
unmittelbar:
Abweichung von Norm in Abstimmung mit Bauherren und Feuerwehr bei niedrigeren Brandlasten.
Markierung schwacher Funkfeldbereiche in Feuerwehraufplänen ermöglicht Verzicht auf BOS-Anlagen.

mittelbar:
Aufstellung klarer Kriterien von den zuständigen Behörden zum möglichen Verzicht auf BOS-Anlagen bei punktuell schwächerer Funkversorgung

Seite 8: Feuerwehr-Gebäudefunkanlagen (BOS-Anlagen)

3.

Neue Musterbauordnung mit bundesweiter Geltung

Die Bauplanungs- und Genehmigungsverfahren grundsätzlich vereinfachen und vereinheitlichen:

Verschiedene Vorgaben in 16 Landesbauordnungen verteuern Wohnungsbauvorhaben unnötig und behindern den Transfer erprobter und wirksamer Methoden über Landesgrenzen hinweg. Eine neue Musterbauordnung mit identischen Bauordnungsvorschriften sollte bundesweit gelten und daher von den Ländern 1:1 umgesetzt werden.⁴ Denn die derzeitige Musterbauordnung⁵ versteht sich als Zusammenführung aller in Deutschland geltenden Landesbauordnungen, sie ist aber für die Länder nicht verpflichtend.

³ Vorschläge zum Gebäudetyp E, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen, Mitteilung "Regelstandard Erleichtertes Bauen" Juni 2024, S. 26 sowie S. 41 ff.

⁴ Mittelstands- und Wirtschaftsunion (MIT): Bauen in Deutschland beschleunigen - Baukosten senken; Beschluss des MIT-Präsidiums vom 9. Februar 2023: https://www.mit-bund.de/sites/mit/files/dokumente/20230209_mit-beschluss_baukosten_senken.pdf

⁵ Fassung November 2022, zuletzt geändert 23./24.11.2023.



4.

Veränderung und Umnutzung von Bestandsgebäuden

Begründungspflicht der Aufsichtsbehörde: Bei der Umnutzung von Bestandsgebäuden soll die Aufsichtsbehörde eine Begründung liefern, wenn die Erfüllung der aktuell gültigen Bauordnungsvorschriften gefordert wird. Anderenfalls soll Bestandsschutz gelten. Genehmigungspflichten könnten durch Anzeigepflichten ersetzt werden.⁶

Als Beispiel sei auf die Landesbauordnung Niedersachsen/Bremen verwiesen, deren neu eingeführter § 85a NBauO besagt, dass an die vorhandenen Bauteile keine höheren Anforderungen gestellt werden als sie im Baujahr der Immobilie gefordert waren.

5.

Mindestanforderungen Brand-, Schall- und Trittschutz

Überprüfung der Kosten-Nutzen-Relevanz: Die Mindestanforderungen an den Brand-, Schall- und Trittschutz sollten hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, ihrer Kosten-Nutzen-Relevanz und der rechtlichen Absicherung der Akteure überprüft werden. Bei der Überprüfung kommt es darauf an, dass die Mindestanforderungen im Hinblick auf die konkrete Nutzung des Gebäudes angemessen sind. So hat bspw. der Schallschutz in einer privat genutzten Wohnung einen anderen Stellenwert als in einem gewerblich genutzten Betriebsgebäude.

6.

Fristen für die Erteilung von Baugenehmigungen reduzieren und Genehmigungsfiktion einführen

Der von Bundesregierung und Bundesländern im November 2023 vereinbarte „Bau-Turbo-Pakt“ sieht als Reaktion auf die anhaltende Krise im Wohnungsbau u.a. eine wirksame zeitliche Begrenzung für Baugenehmigungen vor.

Wir verweisen hier exemplarisch auf die im Juni 2024 in Kraft getretene novellierte niedersächsische Landesbauordnung (NBauO). Im neuen § 70a NBauO ist u. a. für bestimmte Baumaßnahmen zur Herstellung von Wohnraum eine Genehmigungsfiktion vorgeschrieben. Die Genehmigungsfiktion tritt nach Ablauf einer Frist von drei Monaten ein (§ 42a Abs. 2 Satz 1 VwVfG). Die Frist beginnt mit Eingang der vollständigen Unterlagen (§ 42a Abs. 2 Satz 2 VwVfG).

⁶ Bauen in Deutschland beschleunigen – Baukosten senken.

7.

Normenkontrollrat in NRW

Prüfung neuer Anforderungen auf zukünftigen Bürokratieaufwand und Kostensteigerungspotenziale: Neue verschärfte Anforderungen sollen verpflichtend auf ihren Bürokratieaufwand und Kostensteigerungspotenzial geprüft und ggf. angepasst werden.⁷ Wir verweisen auf das Land Baden-Württemberg und den dort im Oktober 2023 neu bestellten Normenkontrollrat.⁸ Die Clearingstelle Mittelstand NRW ist hierfür nicht geeignet, weil sie im Schwerpunkt eine andere Zielsetzung hat.

8.

Barrierefreiheit und Aufzüge

Überprüfung der Barrierefreiheit: Die Notwendigkeit einer Barrierefreiheit in allen Geschossen sollte überprüft werden. Durch eine Beschränkung auf ein bedarfsangepasstes Mindestmaß an Barrierefreiheit ließe sich der oft erhebliche finanzielle Mehraufwand für die Installation von Aufzügen reduzieren.

9.

Normung

Es bedarf eines bundesweiten politischen Konsenses, dass die für das Bauordnungsrecht zuständigen Länder ausschließlich das Regelwerke für die technischen Baubestimmungen erlassen. Andere technische Regelwerke, beispielsweise Normen, können dann freiwillig zur Anwendung kommen – sind aber kein „Muss“ mehr. Dies trägt dem Grundgedanken „E – wie einfach“ Rechnung und ermöglicht dem Bundesgesetzgeber Klarstellungen im Hinblick auf das Haftungsrecht.⁹

10.

Zielrichtung bei Förderbedingungen fokussieren

Förderprogramme an Mindeststandards ausrichten: Förderprogramme sollten sich nicht mehr nur auf die Beeinflussung einzelner Parameter – wie beispielsweise die Optimierung des Primärwärmebedarfs von Gebäuden – konzentrieren, sondern sich technologieoffen an übergeordneten gesetzlichen Mindeststandards orientieren. Beispielsweise entscheidet der Primärwärmebedarf eines Gebäudes nicht allein darüber, ob das Gebäude klimafreundlich betrieben werden kann oder nicht. Eine Folgeabschätzung im Hinblick auf Baukosten und mögliche Zielkollisionen sollte stets erfolgen.

⁷ Jörg Bogumil, Sascha Gerber, Hans-Josef Vogel: Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis (ZEFIR-Materialien Band 19), Ruhr-Universität Bochum 2022.

⁸ www.normenkontrollrat-bw.de

⁹ Auszug Ziffer 2 des Ergebnisprotokoll des „Zwillingsgipfels“ NRW / Brandenburg in der Landesvertretung Brandenburg in Berlin am 4. Juni 2024.

BAUKONGRESS 2024 – DIE ZUKUNFT DES BAUENS INNOVATIONSBREMSE REGULATORIK



Baukongress 2024 – Die Zukunft des Bauens

Auszüge aus der Präsentation „Innovationsbremse Regulatorik“:

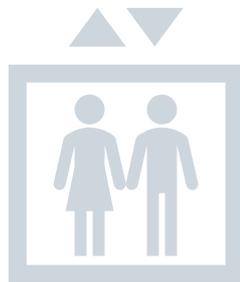
Praxisbeispiele

Problemstellung Bauphysik

Schallschutz in Gebäuden - Aufzüge

DIN 8989 (08/2019): Schallschutz & Aufzüge -

Vorgabe verknüpft Schachtwanddicke mit Raumgröße. Fachlich fragwürdig, resultiert in unnötig dicken Wänden bei großen Räumen.



BAUKONGRESS – DIE ZUKUNFT DES BAUENS

Lösung

unmittelbar:

Abweichung von Norm zur Vermeidung unnötiger Schachtwanddicken in Abstimmung mit Bauherren bei größeren Räumen.

"Plan B": nachträgliche Errichtung einer Vorsatzschale vorsehen

mittelbar:

Anpassung der DIN-Norm (ist in Arbeit mit unklarem Zeithorizont)



SEITE 7

Seite 7: Schallschutz in Gebäuden – Aufzüge

Praxisbeispiele

Problemstellung TGA

Feuerwehr-Gebäudefunkanlagen (BOS-Anlagen)

Die Prüfung der Funkversorgung nach Fertigstellung von Rohbau & Fassade kann eine flächendeckende BOS-Anlage mit erheblichen Kosten erforderlich machen, nur weil an einer Stelle -88dBm nicht erreicht werden.



BAUKONGRESS – DIE ZUKUNFT DES BAUENS

Lösung

unmittelbar:

Abweichung von Norm in Abstimmung mit Bauherren und Feuerwehr bei niedrigeren Brandlasten.

Markierung schwacher Funkfeldbereiche in Feuerwehrlaufplänen ermöglicht Verzicht auf BOS-Anlagen.

mittelbar:

Aufstellung klarere Kriterien von den zuständigen Behörden zum möglichen Verzicht auf BOS-Anlagen bei punktuell schwächerer Funkversorgung



SEITE 8

Seite 8: Feuerwehr-Gebäudefunkanlagen (BOS-Anlagen)

Praxisbeispiele

Problemstellung Holzbau

Verbindungen

Die DIN EN 1995-1-2 Norm begrenzt die Berechnung der Feuerwiderstandsdauer von Holzverbindungen auf maximal 60 Minuten. Dies führt dazu, dass bei Konstruktionen, die eine Feuerwiderstandsdauer von 90 Minuten oder mehr erfordern, oft eine spezielle Bauartgenehmigung von den obersten Bauaufsichtsbehörden eingeholt werden muss.



BAUKONGRESS – DIE ZUKUNFT DES BAUENS

Lösung

unmittelbar:

Ingenieurmäßige Ansätze auf 90 Minuten hochrechnen bei klarer Regelung der Haftungsfrage. Alternativ vorzeitige Anwendung des Entwurfs der neuen DIN EN 1995-1-2

mittelbar:

Beschleunigung der laufenden Anpassung der DIN EN 1995-1-2 (läuft bis vsl. 2028).



SEITE 10

Seite 10: Verbindungen Holzbau

Praxisbeispiele

Problemstellung Stahlbetonbau

Bewehrung zur Rissbreitenbegrenzung

DBV-Rundschreiben 242 (Sept. 2014): Langsam erhärtende Betone sind am Markt nur noch eingeschränkt verfügbar. Folge: Höhere Mindestbewehrung zur Rissbreitenbegrenzung nötig, steigender Stahlbedarf.



BAUKONGRESS – DIE ZUKUNFT DES BAUENS

Lösung

unmittelbar:

Abweichung von Rissbreite $>0,4\text{mm}$ in Absprache mit dem Auftraggeber vereinbaren

mittelbar:

Einsatz von langsam oder sehr langsam erhärtenden Betonen (Zeit- und Kostenfrage)

Einsparung von Stahl durch Rückkehr zum Status vor 2014.



SEITE 12

Seite 12: Bewehrung zur Rissbreitenbegrenzung

BAUINDUSTRIE
Nordrhein-Westfalen

Bauindustrieverband Nordrhein-Westfalen e.V.
Uhlandstraße 56
40237 Düsseldorf
Telefon 0211 67 03-212
Telefax 0211 67 03-123

info@bauindustrie-nrw.de
www.bauindustrie-nrw.de