

empirica

Qualitative Marktforschung,
Stadt- und Strukturforschung
GmbH

Kaiserstr. 29 • D-53113 Bonn

Tel.: 0228 / 914 89-0

Fax: 0228 / 217 410

www.empirica-institut.de

Diffusionsprobleme kostengünstiger Bauweisen

Ansprechpartner: Bernhard Faller

Projektnummer: 1004

Bonn: Mai 2001

INHALTSVERZEICHNIS

1. Zur Relevanz einer Baukostensenkung	1
2. Wiederkehrende Bemühungen um Baukostensenkungen	2
2.1 Initiativen aus Politik und Praxis	2
2.2 Denkschemata bisheriger Ansätze	3
3. Überlegungen zu Hindernissen bei der Diffusion kostengünstiger Bauweisen	4
3.1 Die Bereitstellung von Bauland durch die Kommunen	4
3.2 Planungsgewohnheiten und das Berufsverständnis der kommunalen Planer	5
3.3 Wettbewerbsintensität auf der Angebotsseite	6
4. Unzureichend offene Bodenmärkte als zentrales Diffusionshindernis	7

1. Zur Relevanz einer Baukostensenkung

Seit Jahrzehnten gibt es immer wieder Versuche, das Baukostenniveau zu senken.¹ Bislang sind diese Versuche jedoch weitgehend erfolglos geblieben. Das Baukosten- und Preisniveau im Wohnungsbau ist im internationalen Vergleich hoch geblieben.² Dies betrifft einerseits die Kosten und damit die Bauverfahren sowie Standards im Wohnungsbau. Dies betrifft aber auch die Marktpreise. Offensichtlich bestehen erhebliche Probleme bei der Diffusion kostengünstiger Bauweisen.

Eine Preissenkung würde die durchschnittlichen Finanzierungslasten und die Mietpreise für den Neubau dämpfen. Dies bliebe nicht ohne Rückwirkung auf den Bestand. Auch hier würde sich eine Baukostensenkung dämpfend auf den Preisanstieg auswirken. Im Ergebnis hätte dies weitreichende positive Folgewirkungen. Zu den wichtigsten zählen:

- Man kann davon ausgehen, dass eine Senkung der Baukosten (und der daran anknüpfenden Marktpreise) zu einer Erhöhung der Selbstnutzerquote führt und das derzeit vergleichsweise hohe Ersterwerbssalter reduziert, weil die zum Erwerb erforderlichen Einkommen und Eigenkapitalreserven sinken. Wohneigentumsbildung geht in der Regel mit einer spürbaren Erhöhung der Sparquote bei den Eigentumsbildern einher. Dies ist mit Blick auf die Altersvorsorge der Haushalte und mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Sparquote gerade angesichts der absehbaren Alterung von enormer Bedeutung.
- Auch bei unveränderter Sparquote würde eine Baukostensenkung eine verbesserte Vermögensbildung erlauben. Wie in den USA zu beobachten, erlauben preiswertere Objekte aufgrund der niedrigeren Finanzierungslasten höhere Sparleistungen in ertragsstärkeren Anlagen, so dass vergleichbare Haushalte im Ergebnis größere Vermögen ansparen können.
- Bei Engpässen in den Bestandsmärkten wäre es einer größeren Zahl von Haushalten möglich, auf Neubauangebote auszuweichen. Insofern kann man beschleunigte Marktanpassungsreaktionen und eine erhöhte Elastizität des Angebotes unterstellen. Dies würde gleichzeitig die Effizienz der Wohnungsbauförderung erhöhen und den Druck auf eine Ausweitung der Förderung in Knappheitsphasen mildern.

¹ In der Diskussion wird oft eine begriffliche Präzisierung von Baukosten und Objektpreisen angemahnt. Wir belassen es zunächst bei einer Unschärfe, weil wir davon ausgehen, dass eine Senkung der Baukosten reduzierte Preise ermöglicht und gleichzeitig unter Druck stehende Preise ein wichtiger Anreiz zur Senkung der Kosten sind.

² Ein internationaler Vergleich von McKinsey Global Institute (Removing Barriers to Growth in France and Germany, 1997) kommt zu dem Ergebnis, dass die durchschnittlichen Baukosten in Deutschland um 70% bis 100% höher liegen als in den USA und den Niederlanden. Ein geringer Teil lässt sich auf höhere Qualitätsstandards zurückführen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Produktivität in der Bauwirtschaft in Deutschland ca. 30% geringer ist.

- Insgesamt würde die Neubauförderung entlastet, weil mehr Haushalte (insbesondere Schwellenhaushalte) aus eigener Kraft Wohnraum und Neubauten finanzieren können und die erforderlichen Förderbeträge tendenziell sinken. Dies ist angesichts der bevorstehenden weiteren Restriktionen in den öffentlichen Haushalten von wachsender Bedeutung.³

In der Summe bleibt festzuhalten, dass eine Senkung der Baukosten grundsätzlich positiv wirkt. Angesichts des anstehenden demographischen Wandels und des davon ausgelösten Drucks auf eine stärkere (private) Altersvorsorge und eine Entlastung der öffentlichen Haushalte ergibt sich noch eine zunehmende Relevanz des Themas.

2. Wiederkehrende Bemühungen um Baukostensenkungen

2.1 Initiativen aus Politik und Praxis

Vor dem skizzierten Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die Politik bis heute immer wieder Versuche unternommen hat, eine Senkung der Bauskosten einzuleiten. In den sechziger und siebziger Jahren wurden verschiedene Arbeitskreise bis hin zu einer groß angelegten „Enquete über die Bauwirtschaft“ (1973) eingerichtet, um der Industrialisierung des Bauens Vorschub zu leisten. Zunächst wurde eine unzureichende Bauforschung als zentrales Hemmnis ausgemacht, später wurde die kleinteilig zersplitterte Nachfrage als Ursache benannt. Dann standen als Themen eine Verstetigung der Baunachfrage, die Förderung der Großproduktion und die Serienfertigung im Vordergrund. Neben diesen zentralen Anliegen der jeweiligen Zeit wurden vielfältige ins Detail gehende Empfehlungen formuliert, die zum Teil bis heute aktuell sind.

In den achtziger Jahren rückten dann die technischen Regelwerke und insbesondere die Normen in den Mittelpunkt der Kritik. Zwei vom Bundesbauministerium initiierte Gesprächsrunden (1982) beschäftigten sich damit. Auch die 1993 einberufene „Kommission zur Verringerung von Vorschriften und Kostensenkung im Wohnungsbau“ wurde als Teil einer „Deregulierungsoffensive“ unter diesem Vorzeichen gestartet. Die Kommission hat allerdings in ihrem Bericht herausgearbeitet, dass vielmehr die strukturellen Bedingungen der Märkte in Verbindung mit historisch verfestigten Leitbildern in Städtebau und Architektur als Ursachen anzusehen sind. Die Kommission hat von einer „unsichtbaren Hand der Bauskostensteigerung“ gesprochen, um deutlich zu machen, dass vielfältige geschriebene und ungeschriebene Regeln und Gewohnheiten den gesamten Planungs- und Bauprozess durchziehen.

³ Zuletzt hat die Bundesbank eine Senkung der Subventionen für das Wohnungswesen angemahnt, die in der (recht engen) Abgrenzung der Bundesbank 1999 insgesamt 20,4 Mrd. DM betragen haben (siehe Monatsbericht 12/2000, S. 15- 29). Damit hat das Wohnungswesen im Jahr 1999 29% aller von der Bundesbank erfassten Subventionen erhalten.

Parallel zu den Kommissionen und Arbeitsgruppen auf Bundesebene hat es immer wieder engagierte Architekten und Planer gegeben, die alle Techniken und Lösungen zur Kostensenkung zusammengetragen und entsprechende Einsparungskataloge formuliert haben.⁴ Darüber hinaus wurden diverse Modellprojekte und Demonstrativvorhaben realisiert und dokumentiert. Allein zwischen 1980 und 1985 wurden 485 Projekte mit insgesamt 16.785 Wohneinheiten als Modellvorhaben des „kosten- und flächensparenden Bauens“ umgesetzt. In der Summe dieses Engagements ist eine umfangreiche Bibliothek mit bautechnischem Wissen zur Kostensenkung entstanden, das jedem einsparungswilligen Planer ausreichende Hilfestellungen bietet.

2.2 Denkschemata bisheriger Ansätze

Die bisherigen Arbeiten zur Senkung der Baukosten lassen sich grob in zwei Denkrichtungen einteilen:

- Gemessen an der Intensität der entsprechenden Arbeiten hat in der Vergangenheit eindeutig die Hypothese dominiert, dass eine Diffusion kostengünstiger Bauweisen an der Verfügbarkeit bautechnischen und bauorganisatorischen Wissens scheitert. Für diese Denkrichtung stehen die vielfältigen Ansätze der bautechnischen Forschung und die Modellvorhaben, mit denen dieses Wissen einem Fachpublikum vermittelt werden sollte.
- Eine zweite Denkrichtung sieht die Diffusionshindernisse eher in zu strengen baurechtlichen Auflagen, ungünstig wirkenden Förderrichtlinien und einengenden und zum Teil fälschlicherweise als bindend verstandenen Baunormen. Hier muss man jedoch davon ausgehen, dass sich hieraus eher der kleinste Teil der feststellbaren internationalen Unterschiede erklären lässt.⁵ Zudem kann man unterstellen, dass eine sich ändernde Baupraxis Anlass sein wird, einen Teil dieser Barrieren abzubauen.

Darüber hinaus wird in der Diskussion immer wieder darauf verwiesen, dass preiswerte Objekte von der Nachfrageseite nicht gewünscht werden. Insoweit sich eine Baukostensenkung aus einer qualitätsneutralen Rationalisierung speist oder auf eine Reduzierung der Gewinnmargen zurückführen lässt, ist dieses Argument nicht nachvollziehbar. Aber auch wenn einfachere Objekte zur Diskussion stehen, lässt sich empirisch fundiert sagen, dass eine große Gruppe der Nachfrager entsprechende Objekte wünscht. Dies lässt sich zum Beispiel in den Grenzregionen zu den Niederlanden und

⁴ vgl. zum Beispiel: Gesamtverband der Wohnungswirtschaft, Bund deutscher Architekten, Deutscher Städtetag: Einsparungskatalog im Wohnungsbau. Hinweise und Empfehlungen der Arbeitsgruppe KOOPERATION GdW-BDA-DST, Bonn, Köln 1993.

⁵ In einem Vergleich zwischen den Niederlanden und Deutschland wurde auf der Basis eines Reihenhauses festgestellt, dass sich ca. 5% der Kostenunterschiede auf Rechtsvorschriften zurückführen lassen. Jeweils über 20% erklären sich aus Rationalisierungen und Standardsenkungen.

Dänemark feststellen, in denen eine regelrechte „Baukostenauswanderung“ zu beobachten ist. Aber auch die in sehr begrenzter Zahl auf den Markt kommenden politisch initiierten Projekte des kostengünstigen Wohnungsbaus haben in der Regel lange Warteschlangen erzeugt und den Bedarf nach weiteren Projekten deutlich gemacht. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die Mietwohnungen, aus denen die Haushalte in die kostengünstigen Objekte umziehen, in den meisten Fällen eine sehr viel schlechtere Qualität aufweisen.

Zudem zeigen einige regionale Märkte statistisch durchaus spürbare Veränderungen. Im Wohnungsbau hat sich vor allem der Markt für Einfamilienhäuser aufgefüllt. In einigen Städten und Stadtregionen entstand ein neues Marktsegment mit preiswerten Reihenhäusern. Dabei haben sich in der Diffusion der neuen Produkte und Verfahren extreme regionale Unterschiede gezeigt. So ist in Ostdeutschland ein Reihenhaushausmarkt entstanden, der sich deutlich von den Märkten in den meisten westdeutschen Stadtregionen unterscheidet. Das Preisniveau ist deutlich niedriger.⁶ Auch einzelne westdeutsche Märkte haben deutliche Fortschritte bei der Entwicklung preisgünstiger Angebotssegmente erreicht (z. B. Dortmund).

3. Überlegungen zu Hindernissen bei der Diffusion kostengünstiger Bauweisen

3.1 Die Bereitstellung von Bauland durch die Kommunen

Eine wesentliche Vorleistung des Wohnungsbaus ist die „Produktion“ von Bauland bzw. die Bereitstellung von Baurechten durch die Kommunen. Knapper Bauboden führt zu einer Selektion der Projekte mit dem Ergebnis, dass nur teure Objekte den Wettbewerb um die knappen Grundstücke überstehen. Eine preisdämpfende und wettbewerbsstimulierende Baulandversorgung ist deswegen als eine wichtige Voraussetzung einer Diffusion kostengünstiger Bauweisen anzusehen. Vieles spricht dafür, dass eine derartige Baulandbereitstellung eher die Ausnahme ist:

- Stadtentwicklungspolitische Grundsatzüberlegungen werden (wenn überhaupt) meist ohne systematische Beobachtung der lokalen Märkte angestellt. Nach Einkommen, sozialer Schicht, Arbeits- und Freizeitverhalten sowie Lebensstil differenzierte lokale Teilmärkte verlangen aber entsprechend differenzierte Angebotsstrukturen. Selten formulieren die kommunalen Parlamente konkrete, entsprechend diversifizierte Zielvorstellungen über die Quantitäten und Qualitäten der Baulandversorgung. Im Ergebnis können sich die unterschiedlichen Widerstände (Nachbarschaftsbedenken, ökologische Bedenken, ausgelastete Verwaltungskapazitäten) gegen

⁶ empirica hat in einem Vergleich der Eigenheimmärkte im Umland von Berlin und Stuttgart 1997 festgestellt, dass der Median der erhobenen Preise für Reihenhäuser im Umland von Berlin um 180.000 DM hinter dem entsprechenden Wert im Raum Stuttgart zurückblieb.

weitere und größere Bebauungspläne wirksamer durchsetzen. Lokale Partialinteressen dominieren regelmäßig das regionale Gesamtinteresse.

- Eine konsequent betriebene Bodenvorrats- oder Zwischenerwerbspolitik ist die Ausnahme. In der Folge bleibt den Gemeinden die Möglichkeit versagt, einen Teil der tendenziell steigenden Infrastrukturkosten über den Baulandverkauf zu refinanzieren. Zumindest in der Partialwahrnehmung der zuständigen Bauverwaltung wird die Baulandentwicklung zu einem wenig attraktiven Zuschussgeschäft.
- Eine weitere Folge der fehlenden Bodenvorratspolitik ist, dass die Schaffung von Baurechten durch die Kommunen nicht zwingend bedeutet, dass die Grundstücke auch tatsächlich dem Wohnungsbau zur Verfügung gestellt werden. Die Grundeigentümer können aus spekulativen oder anderen Motiven heraus Bauland halten. Die Marktverfügbarkeit der schon planerisch knapp gehaltenen Grundstücke wird zusätzlich reduziert. Vorhandene Instrumente (städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) werden nicht regelmäßig eingesetzt, weil sie mit ihrem relativ scharfen Bodenrecht politisch zurückhaltend bis ablehnend beurteilt werden und verwaltungstechnisch recht aufwendig sind.

3.2 Planungsgewohnheiten und das Berufsverständnis der kommunalen Planer

Qualitätssicherung und Stadtgestaltung sind die dominierenden Interessen der zuständigen Stadtplaner und Tiefbauer. Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und das Ziel auf den nachgelagerten Bauträgermärkten Wettbewerb zu gewährleisten sind allenfalls von untergeordneter Bedeutung. Dies Thema hat in der Praxis mehrere Facetten:

- Wenn Einschätzungen über den Baulandbedarf als Grundlage der Bauleitplanung vorhanden sind, wird in der Regel eine dem ermittelten Bedarf entsprechende Menge an Bauland bereitgestellt („1 zu 1-Planung“). Dies wirkt quasi als Vermarktungsgarantie für den Bauträger. Das entscheidende Nadelöhr bleibt der Zugang zum Baugebiet oder Grundstück. Ein intensiver Wettbewerb um das bessere Preis-Leistungsverhältnis und die Gunst des Kunden zwischen unterschiedlichen Bauträgern wird dadurch untergraben.
- Seit Jahren ist bekannt, dass Bauvorhaben ab 20 gleichartigen Einheiten erheblich Kostenvorteile haben (bessere Baustellenorganisation, höhere Vor- und Serienfertigungspotentiale). Es dominiert hingegen das kleine Baugebiet, das als immer wieder neue Abrundung des vorhandenen Siedlungskörpers gedacht wird. Hierzu trägt in manchen Regionen sicher die atomisierte Zuständigkeit einer Vielzahl kleiner Gemeinden bei. Darüber hinaus scheint es eine Scheu vor größeren Einheiten zu geben, die sich aus ökologischen Bedenken speist und/oder einer Geringschätzung der mehrheitlich realisierten städtebaulich-architektonischen Lösungen

geschuldet ist. Planer hegen oft eine Abneigung gegenüber Bauträgerarchitektur ohne sich klar zu machen, dass nicht der Bauträger per se schlechten Städtebau liefert, sondern die auch von den kommunalen Planern erzeugten Marktgegebenheiten keinen Anlass geben, bessere und preiswertere Lösungen zu verwirklichen.

- Damit korrespondiert eine schon oft artikulierte Kritik an einer zu hohen Regelungsdichte in den Bebauungsplänen. Dahinter dürfte der gut gemeinte Wunsch stehen, anstelle eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbs Qualität zu gewährleisten. Dabei entsteht natürlich die Gefahr, dass Stadtplaner ohne echte Kenntnis der Präferenzen der Kunden versuchen, ihre individuellen Gestaltungsprinzipien und favorisierten Bauformen in die Pläne hineinzuzichnen. Im Ergebnis wird die Flexibilität in der Projekt- und Bauausführung eingeschränkt und letztlich werden auch Kostensenkungsspielräume verschenkt. Begleiterscheinung dieser Haltung ist auch, dass in der Frühphase nur eine unzureichende Kooperation zwischen Städtebau, Erschließung und Bauausführung zustande kommt. Die städtebauliche Planung geht in der Folge an den Bedürfnissen einer an Kostensenkung interessierten Bau- und Wohnungswirtschaft vorbei.

3.3 Wettbewerbsintensität auf der Angebotsseite

Marktsegmente des kostengünstigen Bauens können sich bislang nur dort durchsetzen, wo ein sehr scharfer Wettbewerb auf der Angebotsseite besteht.

- Weiter oben wurde schon argumentiert, dass ein ausreichender Wettbewerb aufgrund der schlechten Grundstücksverfügbarkeit nicht zustande kommt. Bei knappen Grundstücken setzen sich teure Projekte durch.
- Eine wahrscheinlich sehr wirksame Abschottung gegenüber überregionalen oder international agierenden Anbietern mit Erfahrungen im kostengünstigen Wohnungsbau kommt ebenfalls aus der Baulandpolitik. Ein Verzicht auf Bodenvorratspolitik oder obligatorischen Zwischenerwerb bedeutet auch Verzicht auf eine zentrale Stellung am Grundstücksmarkt. Daraus resultiert eine erhebliches Maß an Unübersichtlichkeit, das lokale Bauträger auf der Basis einer langjährig gewachsenen Kenntnis der handelnden Personen (auch ohne Korruption) für sich nutzen können. Sie kennen Politiker, Planer und Grundstückseigentümer und wissen im Zweifelsfall sehr genau, wovon die Verkaufsbereitschaft eines einzelnen Eigentümers abhängt und können von daher auch beurteilen, wann eine neue Anfrage lohnt. Die Zersplitterung des Grundbesitzes auf verschiedene Eigentümer mit einer jeweils anderen Verkaufsbereitschaft führt auch dazu, dass man einen sehr langen Atem braucht, um größere Baugebiete zusammen zu kaufen. Die hohen Kosten für eine kontinuierliche Vor-Ort-Präsenz wirken letztlich als Marktzugangsbarriere für überregionale Anbieter.

- Handwerker und ihre Verbände haben in der kommunalpolitischen Landschaft oft eine starke Stellung. Sie fürchten kostengünstige Bauweisen, weil durch Vor- und Serienfertigung ein Teil der lokalen Handwerksleistungen auf meist externe Industrieunternehmen verlagert werden. Darüber hinaus werden bei kostengünstigen Bauweisen andere Bauverfahren praktiziert, die eine ohnehin schon in Bedrängnis geratene strikte Trennung der Gewerke zusätzlich in Frage stellt. Beim Versuch der politischen Einflussnahme verweisen sie auch auf die Erfahrung, dass überregional agierende Bauträger eigene Handwerker mitbringen und somit keine lokale Nachfrage erzeugen. Die Vermutung illegal oder zumindest untertariflich anbietender Unternehmen wird genutzt, um die Gefahr eines marktschädigenden Preisdumpings mit ruinösen Auswirkungen für das örtliche Handwerk auszumalen. Damit werden nicht zuletzt organisatorische Schritte verhindert, durch die die Effizienz des lokalen Handwerks erhöht werden könnte, so dass es sich durch die Abschottung auf Dauer möglicherweise selbst schadet.
- Man kann vermuten, dass in einer insgesamt wettbewerbsarmen Anbieterlandschaft wenig Anlass ist, die Praktiken und Kosten der anderen am Bau Beteiligten in Frage zu stellen. Dies trifft zum Beispiel die örtlichen Versorgungsunternehmen für Strom, Gas und Wasser.

4. Unzureichend offene Bodenmärkte als zentrales Diffusionshindernis

Es spricht viel dafür, dass die Diffusion kostengünstiger Bauweisen vor allem an den Praktiken der kommunalen Bauland- und Wohnungsbaupolitik scheitert. Dabei würde es nicht reichen, eine beschränkte Anzahl von Projekten des kostengünstigen Wohnungsbaus unter politisch erzeugten Sonderbedingungen durchzuführen. Dies lässt sich an verschiedenen süddeutschen Regionen zeigen, in denen kein nachhaltiger Effekt auf die Märkte beobachtet werden kann.

Es kommt in erster Linie darauf an, dass die Offenheit und die Wettbewerbsintensität der lokalen bzw. regionalen Märkte zunimmt. Eine wichtige Voraussetzung liegt in der Erhöhung, Verstetigung und verbesserter Transparenz des Grundstückangebotes. Die in vielen Stadtregionen zu beobachtende Knappheit erzeugt nicht nur hohe Baulandpreise, sondern auch eine Situation, in der sich teure Objekte am Markt durchsetzen. Zudem fallen bei sehr hohen Grundstückspreisen Einsparungen am Gebäude kaum ins Gewicht. Gerade die ostdeutschen Märkte zeigen, dass ein vergrößertes Baulandangebot den entscheidenden Anreiz zur Kosten- und Preissenkung bildet. Auch die westdeutschen Beispiele lassen sich i. w. auf einen grundsätzlichen Kurswechsel in der Baulandpolitik zurückführen.

Allerdings wäre die Zuspitzung auf die Frage der bereitgestellten Quantitäten an Baugrundstücken zu eng. Es geht umfassender um die Organisation der lokalen Märkte. Dies betrifft die Verfahren der Baulandbereitstellung, die Praxis der Erschließung, die bevorzugten städtebaulichen Lösungen, die

Struktur des Grundstücksmarktes und letztlich auch die Offenheit und Wettbewerbsintensität des Anbieter- bzw. Bauträgermarktes.

Eine höhere Offenheit würde nach einer Übergangsphase nicht bedeuten, dass nur überregionale Bauträger entsprechende Projekte realisieren. Die Erfahrung zeigt, dass auch lokale Handwerker oder Architekten auf diesen Märkten tätig werden, sobald demonstriert ist, dass es eine Nachfrage gibt und der Wettbewerb zu solchen Anpassungen führt. Ohne eine Offenheit der regionalen Baulandmärkte versagt allerdings der Wettbewerb als Diffusionsmechanismus. Hier bestehen deutliche Unterschiede zu anderen Märkten.