

Bau-Turbo starten

Was jetzt dafür zu tun ist

13. Dezember 2023

Zusammenfassung

Verfehlung der baupolitischen Ziele droht

Trotz des erheblichen Baubedarfs ist insbesondere der Wohnungsbau derzeit in einer historisch schweren Krise. Die drastisch verschlechterten Finanzierungsbedingungen und hohe Bau- und Materialpreise haben zu einem Einbruch der Nachfrage geführt, wovon der Wohnungsbau am meisten betroffen ist.

Die Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP hat die Bedeutung des Baus erkannt und im Koalitionsvertrag wichtige baupolitische Ziele gesetzt – etwa den Neubau von 400.000 Wohnungen pro Jahr und die Halbierung der Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren in allen Wirtschaftsbereichen.

Zur Halbzeit der Legislatur muss jedoch festgestellt werden, dass das Verfehlen sämtlicher der in den Bereichen des Wohnungsbaus, der Gebäudesanierung, des Infrastrukturbaus und der zur Transformation des Wirtschaftsstandorts insgesamt gesetzten Ziele droht.

Es geht jedoch nicht nur um Zielverfehlungen: Durch den dramatischen Rückgang der Nachfrage gehen in der Bauwirtschaft bereits jetzt Teile der in den vergangenen Jahren zusätzlichen aufgebauten Kapazitäten verloren. Der Verlust von Arbeits- und Fachkräften würde auch langfristige Folgen haben; ein rascher Wiederaufbau von dringend benötigten Kapazitäten bei der Erholung der Nachfrage wäre kaum möglich.

Eine Fokussierung der verbleibenden Legislatur auf die baupolitischen Ziele würde einem solchen Kapazitätsverlust entgegenwirken.

Bau- und Immobilienwirtschaft sind bedeutender Wirtschaftsfaktor

Die Wertschöpfungskette Bau, zu der neben dem Bauhaupt- und Ausbaugewerbe sowie zahlreichen Bauzulieferindustrien, Planern und Architekten auch die Immobilienwirtschaft zählt, hat einen Anteil von rund 20 Prozent am Bruttoinlandsprodukt und knapp 3,5 Millionen Beschäftigte. Sie ist damit ein bedeutender Konjunkturmotor für die deutsche Wirtschaft insgesamt.

Doch die Bau- und Immobilienwirtschaft ist nicht nur wirtschaftlich von großer Bedeutung, sondern liefert auch Lösungen für zentrale gesellschaftliche Herausforderungen. So kann der vielerorts bestehende Wohnungsmangel nur durch den Neubau von Wohnungen behoben werden. Der Nichtwohn-Hochbau sowie der Infrastrukturbau leisten wichtige Beiträge für das Gelingen der Energie- und Mobilitätswende sowie für das Funktionieren der gesamten wirtschaftlichen Wertschöpfung am Industriestandort Deutschland.

Für das Erreichen der Klimaschutzziele spielt die Bau- und Immobilienwirtschaft ebenfalls eine zentrale Rolle, insbesondere in Bezug auf die energetische Modernisierung von Gebäuden – Ertüchtigung von Gebäudehülle, Fenstertausch, Erneuerung und Ergänzung der Technik, auch im Bereich Warmwasserbereitung und -verbrauch sowie Optimierung des Gebäudebetriebs – und den Einsatz erneuerbarer Energien.

Damit die Bau- und Immobilienwirtschaft in ihre Rolle als Wirtschaftsmotor zurückfinden kann, sind die konsequente Umsetzung von Vorhaben der Politik und ergänzende politische Impulse vonnöten.

Politisches Handeln und ergänzende Impulse gefordert

Die Bundesregierung hat mit ihrem „Maßnahmenpaket Bauen“, verabschiedet Ende September 2023, auf die Krise am Bau reagiert. Mit dem Maßnahmenpaket wurden eine Reihe wichtiger Impulse gesetzt: Dazu zählen die angekündigte Einführung einer degressiven Afa für den Wohnungsbau von sechs Prozent für sechs Jahre, das Aussetzen der weiteren Anhebung des Neubaustandards auf ein Effizienzhaus 40-Niveau, die Verbesserung der Bedingungen der Wohneigentumsförderung sowie die geplante Anhebung der Fördersätze für die Gebäudesanierung.

Entscheidend für das Überwinden der Krise jedoch ist, dass den politischen Ankündigungen des Bundes schnellstmöglich auch Taten folgen und die Vorhaben umgesetzt werden. Dabei müssen sich auch die Länder ihrer Mitverantwortung stellen. Das „Maßnahmenpaket Bauen“ kann eine förderliche Wirkung entfalten, wenn die in der Verantwortung des Bundes liegenden Maßnahmen zügig umgesetzt werden und für die Maßnahmen in Bund-Länder-Verantwortung schnell tragfähige Vereinbarungen gefunden werden.

Da ein vorübergehender Niedergang baulicher Tätigkeit aus den oben genannten Gründen zum einen große Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft hat und zum anderen potenziell nur mit verzögerter Wirkung wieder umkehrbar ist, müssen diese Maßnahmen durch weitere, wirksame Impulse ergänzt werden, um einen „Bau-Turbo“ zu starten. Dazu sollten kurzfristig weitere Anreize gesetzt werden. Dies könnte auch dazu beitragen, einen weitergehenden Kapazitätsabbau beim Handwerk und in der Industrie zu verhindern. Zudem müssen bürokratische Hürden abgebaut werden.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November 2023, dass die 60 Mrd. Euro nicht benötigter Corona-Hilfen nicht in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) überführt werden dürfen, bedeutet aller Voraussicht nach, dass die Finanzierung bedeutender Vorhaben in den Bereichen des Wohnungsneubaus und der Gebäudesanierung, dem Ausbau der erneuerbaren Energien, dem Infrastrukturbau, der Elektromobilität sowie der Transformation der Industrie gefährdet ist. Die Bundesregierung hat die Verpflichtung, rasch alternative Finanzierungswege zu finden, damit diese Vorhaben, die von elementarer Bedeutung für die Transformation Deutschlands zum klimaneutralen Industrieland sind, nicht scheitern.

Das vorliegende Papier gibt Hinweise zur Umsetzung der Instrumente aus dem Maßnahmenpaket Bau und formuliert Anforderungen an weitere Hebel, damit eine kurzfristige ebenso wie eine nachhaltige

Wirkung erzielt werden kann und die gesetzten Ziele erreicht werden. Es gliedert sich in folgende Abschnitte:

1. Förderung von Wohnungsneubau und Wohneigentumserwerb
2. Klimaschutz und Nachhaltigkeit
3. Baulandaktivierung und effiziente Flächennutzung
4. Baukosten
5. Planung- und Genehmigungsverfahren, Infrastrukturbau
6. Rohstoffgewinnung und Recycling
7. Digitalisierung

1. Förderung von Wohnungsneubau und Wohneigentumserwerb

Situation

- In vielen Wachstumsregionen bestehen gravierende Engpässe bei der Wohnraumversorgung. Angesichts weiter steigender Mieten – im Neubau, bei normalen Mietbedingungen, unter derzeitigen Umständen bei über 18 Euro/m² – wird das Wohnen immer mehr zur sozialen Frage, auch für eine große Gruppe in der sozialen Mitte der Bevölkerung. Da darüber hinaus bereits heute vielerorts Wohnraumangel besteht und auch aus demografischen Gründen – u. a. zur Fachkräftegewinnung – dauerhaft eine erhöhte Immigration erforderlich ist, ist eine entsprechende bedarfsgerechte Wohnungsbautätigkeit erforderlich.
- Der Wohnungsbau befindet sich in der Krise. Die innerhalb kürzester Zeit deutlich gestiegenen Zinsen bei – verstärkt durch Inflation und Lieferkettenprobleme – weiterhin hohen Bau- und Grundstückspreisen lassen den Ein-, Zwei- und Mehrfamilienhausbau in vielen Fällen unwirtschaftlich bzw. unbezahlbar werden. Die Folge ist, dass viele noch nicht begonnene Projekte storniert oder verschoben werden. Da der vorhandene Auftragsbestand in der Bauwirtschaft nun sukzessive abgearbeitet wird, bedeutet das Fehlen neuer Auftragserteilungen zum jetzigen Zeitpunkt eine tatsächliche Flaute am Bau, die erst in mehreren Monaten voll zu Buche schlagen wird und in ihren indirekten wie langfristigen Auswirkungen heute noch gar nicht abzusehen ist. Als größter Hinderungsgrund für einen Wiederanschub ist der Abbau von Kapazitäten aufgrund von Auftragsmangel zu befürchten, der, wie geschildert, nicht kurzfristig umkehrbar sein wird. Hier muss im Interesse einer bedarfsgerechten Wohnraumversorgung und einer dauerhaft leistungsfähigen Bauwirtschaft dringend und wirksam gegengesteuert werden.

Bisher getroffene und angekündigte Maßnahmen

Zur Förderung des Wohnungsneubaus wurden von der Bundesregierung bereits einzelne wichtige Maßnahmen getroffen beziehungsweise angekündigt. Dazu zählen die Anhebung der linearen AfA von zwei auf drei Prozent sowie die angekündigte Einführung einer degressiven Sonder-AfA von sechs Prozent für den Wohnungsbau für den Zeitraum Oktober 2023 – September 2029. Begrüßenswert sind u. a. auch die Streichung des Vorhabens zur Anhebung des Neubaustandards auf ein Effizienzhaus (EH) 40-Niveau in dieser Legislatur, die schrittweise Umsetzung des im Bündnis bezahlbarer

Wohnraum vorgelegten Maßnahmenkatalogs sowie die Vereinfachung kostentreibender baurechtlicher Vorgaben.

Weitergehender Handlungsbedarf

- Es ist eine langfristige und verlässliche Förderkulisse für den Wohnungsneubau mit einem KfW-Sonderprogramm mit einem Zinssatz von unter zwei Prozent zu schaffen.
- Eine Aussetzung sämtlicher Gewinnabschöpfungsmodelle für Wohnungsbaugenehmigungen bis 31. Dezember 2024 auf kommunaler Ebene ist notwendig.
- Bis zum 31. Dezember 2024 sollten auf kommunaler Ebene die Investitionsverpflichtungen auf die unmittelbar durch das Vorhaben verursachten Kosten beschränkt werden.
- Die neuen Abschreibungsregeln beim Wohnungsbau müssen durch Zuschüsse für nicht gewinnorientierte Vermieter flankiert werden (z. B. Genossenschaften) und sollten auch die steuerliche Besserstellung der Schaffung neuer Wohnungen im Bestand (z. B. durch Dachaufstockungen) einschließen.
- Das Förderprogramm „Klimafreundlicher Neubau“ muss vereinfacht und einem breiteren Nutzerkreis zugänglich gemacht werden (s. Kapitel 2).
- Bei der „Wohneigentumsförderung für Familien“ (WEF) sollte die Einkommensgrenze für die Inanspruchnahme von zinsvergünstigten Darlehen auf 120.000 Euro angehoben und das Programm über 2025 hinaus verstetigt werden.
- Im Falle des Ersterwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum sollte die Möglichkeit des Schuldzinsabzugs von der Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer ermöglicht werden. Dadurch wird die Zinslast gesenkt und mehr Haushalte werden in die Lage versetzt, Wohneigentum zu kaufen, anstatt zu mieten. In der Folge steigt die Eigentumsquote, der Mietmarkt wird entlastet und die Tendenz zur Altersarmut gelindert.
- Bei der sozialen Wohnraumförderung sind angesichts des erheblichen Bedarfs im unteren Preissegment ein weiterer Hochlauf der Mittel und eine langfristige Verstetigung erforderlich. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass die Bundesmittel durch entsprechende Mittel der Länder ergänzt werden.
- Auf weiter preistreibende Maßnahmen muss verzichtet und preisdämpfende Maßnahmen sollten eingeführt werden (Abbau bauordnungsrechtlicher Hürden z. B. zu Stellplatzvorgaben und Abstandsflächen; rechtssichere Ermöglichung der Abweichung von bestimmten Baubestimmungen (Gebäudetyp E)); die entsprechenden Ansätze des Maßnahmenpakets Bau der Bundesregierung vom 25. September 2023 müssen konsequent umgesetzt werden (in folgenden Kapiteln weiter ausgeführt).
- Die Einführung einer neuen Wohnungsgemeinnützigkeit darf nicht zur Benachteiligung privater Wohnungsanbieter führen; der haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die Baukultur müssen beachtet werden.

- Zügige und konsequente Umsetzung insbesondere folgender Punkte des „Paktes für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“ – jeweils durch Änderung des BauGB und des Planungsrechts der anderen Wirtschaftsbereiche (bspw. Änderung BImSchG und AEG):
 - Stichtagsregelung zur Rechts- und Sachlage,
 - Gesetzliche Artenschutzstandards,
 - Kürzere Fristen und Zustimmungsfiktionen nach Ablauf der Frist,
 - Vorzeitiger Maßnahmenbeginn,
 - Änderung der Anlage 1 UVPG entsprechend einer 1:1-Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben,
 - Vermeidung von Doppelbeteiligungen oder Doppelkommunikation.

- Zusätzlich Ergänzung um folgende Punkte:
 - Verstetigung BauGB §201a – Gebiet mit angespanntem Wohnungsmarkt: erforderlich, um nach BauGB §31 (3) Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans dauerhaft zu ermöglichen,
 - Digitalisierung der Bauantrags- und Genehmigungsverfahren,
 - Vereinfachte, beschleunigte Bebauungsplan-Verfahren,
 - Einheitliche Umsetzung der „Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen“ (MVV TB) in allen Bundesländern,
 - Harmonisierung der Vorschriften im Bauordnungs- und Planungsrecht von Bund, Ländern und Kommunen inkl. Änderung der Musterbauordnung und Musterbauvorlagenverordnung, u. a. auch in Bezug auf:
 - Genehmigungsfreistellung,
 - Vollgeschossregelungen,
 - Anforderungen zur Barrierefreiheit und
 - Regelungen für Höhe von Fensterbrüstungen und Umwehungen.

- Weitere Beschleunigung der Verfahren in allen Wirtschaftsbereichen durch
 - Vermeidung von Doppelbeteiligungen auch durch generellen Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfungen (derzeit regelmäßig obligatorisch bei Groß(an)siedlungen, Vorhaben im Bereich Baustoffgewinnung und Neubaustrecken in der Infrastruktur),
 - Stärkung von Geldzahlungen im Bereich Kompensationsmaßnahmen statt „kleinteiligem und unzusammenhängendem“ realen Ausgleich (entsprechend Koalitionsbeschluss „Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung“, 28. März 2023),
 - Vereinfachungen für Vergabeverfahren im Bereich der öffentlichen oder öffentlich geförderten Auftragsvergabe, die zu einer Beschleunigung beziehungsweise

Effizienzerhöhung beitragen – entsprechend der Vorschläge der Wirtschaft zum Vergabeberechtigten Transformationspaket.

- Genehmigungsfreistellung für Typengenehmigungen:
 - Die Verpflichtung eines bauaufsichtlichen Verfahrens für Typengenehmigungen auf Ebene der unteren Bauaufsichtsbehörde (bspw. Bauämter) ist stark zu reduzieren oder sollte entfallen.
 - Um die Belange der Kommunen hinsichtlich des Genehmigungsprozesses zu berücksichtigen und die standortabhängigen Anforderungen des Planungsrechts und des Bauordnungsrechts in Bezug zu nehmen, wäre hier die Möglichkeit einer Genehmigungsfreistellung denkbar.
- Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO), um im Kerngebiet auch grundsätzlich Wohngebäude errichten zu können sowie um (neben Sektorales B-Plan Wohnen Urbanes Gebiet auch bei bestehenden B-Plänen) betriebsnahe Mitarbeiterwohnungen in Gewerbegebieten zu ermöglichen.

2. Klimaschutz und Nachhaltigkeit

Situation

Die Industrie sieht sich dem Ziel „klimaneutraler Gebäudebestand bis 2045“ verpflichtet – sie will mit ihren innovativen Verfahren und Techniken maßgeblich zur Zielerreichung beitragen. Mit diesem Ziel geht auch die Dekarbonisierung der Baustoffherstellung und der Bauausführung einher. Für eine klimaneutrale Baustoffherstellung sind massive Investitionen erforderlich, wofür entsprechende Rahmenbedingungen gewährleistet sein müssen. Um Klimaneutralität im gesamten Bau- und Immobiliensektor zu erreichen, müssen in Zukunft alle Aspekte und sämtliche Lebensphasen von Bauwerken in den Fokus rücken. Entsprechend sind technologieoffen ausgerichtete Anreize für ressourceneffizientes Bauen, Betreiben und Nutzen sowie Rückbau unter Einbeziehung des gesamten Lebenszyklus von Bauprodukten sowie Bauweisen erforderlich. Grundsätzlich muss ein Zusammenspiel aller Materialien, Technologien und Akteure gewährleistet sein, um die gewaltigen Aufgaben hinsichtlich Neubaus und Sanierung bewältigen zu können.

Bisher getroffene und angekündigte Maßnahmen

Zum Voranbringen von Klimaschutz und Nachhaltigkeit wurden von der Bundesregierung bereits einzelne wertvolle Maßnahmen beschlossen beziehungsweise angekündigt, wie – befristet jeweils auf zwei Jahre – die Anhebung der Fördersätze für Einzelmaßnahmen der energetischen Gebäudesanierung an der Gebäudehülle und der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung auf 30 Prozent sowie die Einführung des Wohneigentumsprogramms „Jung kauft Alt“. Ebenso wurden weitere Maßnahmen angekündigt. Dabei ist von fundamentaler Bedeutung, alle einzelnen Maßnahmen im System zu betrachten und alle Synergien auszuschöpfen. Nur so kann für jeden eingesetzten Steuereuro die maximale Wirkung erzielt werden. Auch sind umfassende Initiativen wie die Einführung eines Gebäuderessourcenpasses sowie darüberhinausgehende strategische Ansätze wie die Einführung einer Leichtbauinitiative vorgesehen.

Weitergehender Handlungsbedarf

- Verstetigung der angekündigten Fördersatz-Anhebung von 15 auf 30 Prozent für Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle sowie der steuerlichen Förderung über 2025 hinaus,
- Einführung einer degressiven AfA für Teil- und Komplettanierungen in Höhe von sechs Prozent für die Zeit bis Ende 2029 analog zur Sonder-AfA für den Wohnungsneubau. Dies würde gewerblichen Vermietern einen zusätzlichen Anreiz geben, umfangreich energetisch zu modernisieren und über die Durchführung von Einzelmaßnahmen hinauszugehen.
- Mit dem geltenden EH55-Niveau als GEG-Neubaustandard ist bereits ein sehr hohes Niveau erreicht worden. Zusätzliche Neubaueffizienz hat aufgrund geringer Verbräuche im Neubau damit nur einen geringen Hebel für Emissionssenkungen im Gebäudesektor. Das bestehende hohe Neubau-Effizienzniveau bräuchte laut BDI-Klimastudie 2021 nur um Ankerwerte für die Technische Gebäudeausstattung (TGA) ergänzt werden, um kompatibel mit dem Ziel „klimaneutraler Gebäudebestand bis 2045“ zu sein. Durch weitere Anhebung des Standards auf ein EH 40-Niveau würden die Baukosten folglich unnötig zusätzlich erhöht und das Ziel bezahlbaren Wohnraums im Neubau infrage gestellt.
- Ergänzend ist es erforderlich, heute neu errichtete und sanierte Gebäude auf möglichst effiziente Art und Weise resilient gegenüber dem voranschreitenden Klimawandel und den damit verbundenen Hitze- und Dürreperioden zu machen. Baulicher sommerlicher Wärmeschutz sollte prioritär zum Einsatz kommen, um den für gegebenenfalls ergänzende anlagentechnische Klimatisierung benötigten Energieaufwand so gering wie möglich zu halten. Dies muss in der nächsten Novelle des Gebäudeenergiegesetzes wie auch in die Erarbeitung der neuen, vorsorgenden Anpassungsstrategie des Bundes an den Klimawandel Berücksichtigung finden. Die bisherigen Parameter eines Referenzgebäudes sind entsprechend anzupassen.
- Die Erstellung einer Lebenszyklusbilanzierung beziehungsweise eines Gebäuderessourcenpasses und einer Gebäudedatenbank müssen im Aufwand überschaubar gehalten werden. Für die Bewertung und Angaben zu den Baustoffen im Bauwesen liegen die Daten in verschiedenen Datenbanken und Formaten vor, z. B. der sogenannten Öko-Baudat, die auch Umwelt-Produktdeklaration (EPD, Environmental Product Declaration) enthält. Für die Anlagentechnik, für die es noch keine Umweltproduktdeklarationen gibt, sollte eine EU-weit harmonisierte Methode entwickelt werden. Gebäudeautomation und -steuerung kann als Indikator für die Effizienz des Gebäudebetriebs im Gebäuderessourcenpass dienen. Dies könnte beispielsweise durch den Smart Readiness Indicator (SRI) abgebildet werden.
- Es ist eine einfachere, praxisnahe Ausgestaltung des Förderprogramms „Klimafreundlicher Neubau“ (KFN) erforderlich. Das Förderprogramm ist zu einseitig an QNG-Kriterien ausgerichtet und die Förderbedingungen sind nach wie vor zu restriktiv (Anhebung der Einkommensgrenze auf 120.000 Euro erforderlich).
- Die von der Bundesregierung geplante beziehungsweise bereits beschlossene Solarpflicht für Neubauten im Hochbau beziehungsweise für Baumaßnahmen im Autobahn- und Schienennetz muss mit ausreichend Vorlauf und zusammen mit der im Beschleunigungspakt vorgesehenen Stichtagsregelung eingeführt werden, um den Aufbau zusätzlicher Kapazitäten zu ermöglichen sowie nicht preistreibend und verfahrensverzögernd zu wirken. Bei gewerblichen Neubauten muss die spezifische Lage der Immobilie entscheidend dafür sein, welche Arten von erneuerbaren Energien im Gebäude eingesetzt werden. Trotz Einführung einer Verpflichtung zur Installation von Solaranlagen bei Neubauten muss weiter die Inanspruchnahme von Fördermöglichkeiten gewährt werden, um die Bezahlbarkeit für die Bauherren zu gewährleisten. Zudem muss die steuerliche

Infizierung bei Mieterstrommodellen durch Entfall der erweiterten Gewerbesteuerkürzung aufgehoben werden. Weiterhin muss eine eindeutige Definition für Quartiere erarbeitet werden, um bestehende Barrieren für sinnvolle Wohn- und Gewerbequartierskonzepte für Solarstromversorgung aufzulösen.

- Im Bereich Verkehrsinfrastruktur darf es durch Solaranlagen zu keinen Beeinträchtigungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs kommen. Durch Solaranlagen dürfen Baumaßnahmen der Verkehrsinfrastruktur weder verzögert werden, noch darf durch sie die Unterhaltung und Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur erschwert werden. Dabei ist auch auszuschließen, dass perspektivisch notwendige Unterhaltungsmaßnahmen an Solaranlagen zu Voll- oder Teilsperren führen. Eine Umsetzung von Solaranlagen muss auf wirtschaftlich sinnvolle Sachverhalte beschränkt werden. Es ist eine Finanzierung der Umsetzung von Solaranlagen beim Bau/der Änderung von Verkehrsinfrastrukturanlagen sicherzustellen, die Infrastrukturnutzungsentgelte nicht belastet. Die bislang vorgesehenen Regelungen (u. a. § 11a AEG) berücksichtigen diese Punkte noch nicht in ausreichendem Umfang und sollten daher zeitnah angepasst werden.
- Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) wie auch weitere Partnering- und Team-Konzepte sowie andere innovative Vertragsmodelle sollten dazu genutzt werden, die Zusammenarbeit zwischen den Gewerken am Bau im Sinne der Gesamteffizienzsteigerung und des Nachhaltigen Bauens zu stärken. Innovative Vertragsmodelle und Anreizvergütungen, die zur Effizienzsteigerung und Beschleunigungen im Bau beitragen, sollten daher bei öffentlichen oder öffentlich geförderten Vorhaben grundsätzlich zugunsten zugewandert sein.
- Bei öffentlichen Ausschreibungen sollte nicht der reine Preiswettbewerb gelten und das Vergaberecht sollte durch entsprechende Kriterien zielführend, pragmatisch und unbürokratisch auf Nachhaltigkeit ausgerichtet werden. Der Prozess zum Vergabetransformationspaket muss dazu beitragen. Dabei sollte der Fokus auf der Projektebene liegen und Emissionen aus den Arbeitsprozessen der Planer und Ausführenden müssen realistisch und mit Augenmaß bewertet werden.
- Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollten für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz und zur CO₂-Minderung in den jeweiligen Sektoren reinvestiert werden. So sollten die Einnahmen aus der Bepreisung von CO₂, welches bei der Herstellung von Baumaterial und der Erstellung von Bauwerken emittiert wird, in Forschungs- und Fördermaßnahmen für Baumaterialien und Bauprozesse fließen.
- Die Weiterentwicklung und Nutzung von CCS/U-Technologien als einem zentralen Baustein zur Erreichung der Klimaziele muss politisch konsequent vorangetrieben werden.
- Vorgaben und Grenzwerte sollten technologie- und materialoffen getroffen werden. Wie vorgegebene CO₂-Grenzwerte erreicht werden, sollte den Akteuren im Bauprozess überlassen werden. Es ist eine konsequent technologieoffene Ausrichtung erforderlich: Bestimmte Bauweisen oder Baustoffe dürfen nicht durch einseitige Sichtweisen, Vorgaben oder Fördermaßnahmen gegenüber anderen bevorzugt werden. Wünschenswert ist eine Gesamtbetrachtung und -bewertung des Bauwerkes.
- Jedwede Neuregelung, die den Klimaschutz fördern soll, darf Investoren, Bauherren, Vorhabenträgern usw. keine weitere Bürokratie auferlegen. Etwaige neue Nachweis-, Berichts-, Gutachter- u. a. Pflichten müssen so ausgestaltet sein, dass sie Investitionen nicht verzögern oder verteuern, sondern leicht abzarbeiten sind, z. B., indem Standards, gesetzliche Vermutung usw. erlassen werden.

3. Baulandaktivierung und effiziente Flächennutzung

Situation

Der Preis für Bauland ist sehr deutlich gestiegen: Im Zeitraum von 2009 bis 2020 betrug der Preisanstieg für baureifes Land im Durchschnitt 63 Prozent, in Großstädten waren es sogar 255 Prozent. Dies ist vorrangig auf nicht ausreichend verfügbares Bauland zurückzuführen. Die Bereitstellung von Bauland muss daher weiter beschleunigt werden. Auch für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ist die schnellere Aktivierung von kostengünstigem Bauland eine Grundvoraussetzung. Dabei geht es nicht nur um „neues“ Bauland auf der grünen Wiese, sondern auch um die Nutzung von Freiflächen in bereits verdichteten Bereichen und die Möglichkeit von Aufstockungen und Dachausbauten.

Bisher angekündigte Maßnahmen

Zur Baulandaktivierung und effizienter Flächennutzung wurden von der Bundesregierung eine ganze Reihe von Maßnahmen angekündigt. Begrüßenswert sind u. a. die Anhebung der Lärmrichtwerte der TA Lärm für Wohnbebauung nahe Gewerbebetrieben, die vergünstigte Abgabe von Grundstücken der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) über 2024 hinaus sowie die Einführung zinsverbilligter Kredite für die Jahre 2024 und 2025 für Umbauten von Gewerbeimmobilien zu Wohnraum.

Weitergehender Handlungsbedarf

- Die Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) muss ein Meilenstein zur Mobilisierung zusätzlichen Baulands werden. Dies schließt Digitalisierung der Bauleitplanung mit ein. So können schneller Bebauungspläne aufgestellt und Baugenehmigungen erteilt werden. Darüberhinausgehend ist die Voraussetzung für eine grundlegende Vereinfachung und Beschleunigung von Planverfahren zu schaffen. Es gilt, das serielle und modulare Bauen auch planungsrechtlich zu befördern. Die Novelle zur Stärkung der Digitalisierung im Bauleitplanverfahren ist auf halber Strecke stecken geblieben; so sind noch keine Voraussetzungen für Building Information Modelling (kurz: BIM) oder das serielle und modulare Bauen enthalten.
- Anhebung und Flexibilisierung von Lärmrichtwerte in der TA Lärm für Wohnbebauung nahe Gewerbebetrieben – analog zum Beschluss von Bund und Ländern; im Falle des nicht vermeidbaren Heranrückens von Wohnbebauung an gewerbliche/industrielle Nutzung, darf die Verantwortung zur Umsetzung von Schallschutzmaßnahmen nicht bei den Gewerbebetrieben liegen. Allein eine Anhebung der Grenzwerte, ohne Sicherstellung von ausreichendem Lärmschutz durch die Wohnbebauung, würde zu erheblichen Konfliktfällen und entsprechenden Lärmbeschwerden führen.
- Die Länder müssen die sich derzeit in der Entwicklung befindenden digitalen Planungswerkzeuge nutzen, die im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes vom Bund finanziert und nach dem Einer-für-alle-Prinzip allen Bundesländern zur Verfügung gestellt werden. Ergebnis muss eine bundesweit einheitliche Oberfläche für alle am Bau Beteiligten sein.
- Für die Nutzung von Freiflächen in bereits verdichteten Bereichen sollte die Nachbarschaft, also das Nebeneinander, von Wohnen und Gewerbe durch geeignete technische Maßnahmen, z. B. beim Lärmschutz („Hamburger Fenster“), ermöglicht werden. Gleichzeitig sollte beim Thema Nachverdichtung in Innenstadtbereichen angesichts von zunehmenden Starkregenereignissen der Aspekt notwendiger Versickerungsflächen berücksichtigt werden. Die Empfehlungen der Baulandkommission im Hinblick auf die vergünstigte Abgabe öffentlicher Flächen für den bezahlbaren Wohnungsbau und die Vereinfachung von naturschutzbedingten Ausgleichsmaßnahmen für den Wohnungsbau sollten konsequent umgesetzt werden.

- Der Aufbau und die regelmäßige Fortführung einer entsprechenden Datenbank ist ein geeignetes Instrument zur Herstellung einer kontinuierlichen Transparenz der Flächennutzungen. Erfasst werden darin nicht nur Nutzungsarten nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO), sondern auch Potenzialflächen wie Brachen oder Baulücken.
- Es braucht die systematische Erfassung von Brachflächen sowie ein Förderprogramm für die Brachflächenentwicklung, um deren Potenziale nutzen zu können. In Deutschland existieren zahlreiche ungenutzte Brachflächen sowie leerstehende und sanierungsbedürftige Gebäudebestände, selbst in Städten und Metropolregionen mit Wachstumsdruck. Aus den Mitteln finanziert werden sollten beispielsweise Brachflächenankaufprogramme für Kommunen und Privateigentümer, auf Flächenreaktivierung ausgerichtete Bildungs- und Schulungsmaßnahmen und Ankaufberater für Potenzialflächen sowie gutachterliche Untersuchungen zu den Flächen.

4. Baukosten

Situation

Der Anstieg der Baukosten ist ein wesentliches Hemmnis für das bezahlbare Wohnen. Die Verschärfung von baurechtlichen Vorgaben (unter anderem zum Wärmeschutz sowie zum Schallschutz und zur Barrierefreiheit) im Zeitraum 2000 bis 2020 durch Bund, Länder und Gemeinden hat im Mietwohnungsbau einen Anteil an der gesamten Kostensteigerung von nahezu 20 Prozent. Dabei muss attestiert werden, dass ein signifikanter Teil dieses Anstiegs auf steigende Grundstückspreise und Baunebenkosten – wie etwa steuerliche Abgaben – zurückzuführen sind. Materialkosten spielen nicht die entscheidende Rolle, wie mancherorts behauptet. Daher darf der Anstieg der Baukosten nicht dazu missbraucht werden, notwendige und auf lange Sicht energiekostenmindernde Modernisierungsmaßnahmen zu konterkarieren.

Derzeit basieren ca. 37 Prozent der Kosten für den Wohnungsbau auf staatlichen Abgaben¹. Hierzu zählen u. a. die Grunderwerbssteuer und die Gewinnabschöpfungen der Kommunen. Des Weiteren müssen die baulichen Anforderungen in den 16 Landesbauordnungen und in den bauaufsichtlich eingeführten Normen (VV TB) DIN-Normen auf einen Mindeststandard reduziert werden.

Das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ befasst sich ebenfalls mit der Herausforderung der Begrenzung der Baukosten.

Bisher angekündigte Maßnahmen

Zur Senkung der Baukosten wurden von der Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen angekündigt. Begrüßenswert sind u. a. die Absichtsbekundung des Bundes zur Förderung Seriellen und Modularen Bauens und das Vorhaben, das Bauen im Sinne des Gebäudetyps E zu befördern.

Weitergehender Handlungsbedarf

- Es sollte eine temporäre Absenkung der Grunderwerbsteuer um drei Prozentpunkte und Erstattung der Einnahmeausfälle durch den Bund umgesetzt werden.

¹ Quelle: ARGE Kiel Bauforschungsbericht Nr. 67 (2015) und Bauforschungsbericht Nr. 86 (2023)

- Die Vorschläge der Baukostensenkungskommission müssen im Rahmen der Arbeit des „Bündnisses bezahlbarer Wohnraum“ weiter konsequent umgesetzt werden, insbesondere:
 - Verbesserung der Datenlage zur Beurteilung der Kostenentwicklung,
 - 1:1-Umsetzung europäischer Vorschriften ohne darüberhinausgehende kostentreibende Verschärfungen,
 - Stärkere Berücksichtigung des kostengünstigen Bauens im Rahmen der Bauforschung,
 - Schnelle Umsetzung der Pläne zur Stärkung des seriellen/modularen Bauens, der Digitalisierung und Standardisierung.

- Planungen und Genehmigungen für eine Veränderung des Nutzungsmixes, z. B. von Einkaufszentren, müssen erleichtert werden. Möglichkeiten dafür sind: Änderung des Vorhabenbegriffs gemäß § 29 Baugesetzbuch, Erleichterung für die Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 BauGB, Erleichterung für die Bebauung im unbeplanten Innenbereich im § 34 BauGB.

- Die Problematik des Heranrückens von Wohnbebauung an bestehende gewerbliche/industrielle Nutzung bei Innenverdichtung muss generell gelöst werden. Vorrangig sollte mit Instrumenten der Raum- und Bauleitplanung vermieden werden, dass ein solches Heranrücken erfolgt. Eine Anhebung der Immissionsrichtwerte der TA Lärm, die Verlagerung des Messpunktes für die Messung von Gewerbelärm in den Innenraum sowie die Schaffung von planungsrechtlichen Lösungen für Lärmkonflikte sollte grundsätzlich ermöglicht werden. Sollte ein Heranrücken der Wohnbebauung an gewerbliche/industrielle Nutzung im Einzelfall nicht vermeidbar sein und dennoch stattfinden, darf die Verantwortung zur Umsetzung von Schallschutzmaßnahmen nicht bei den Gewerbebetrieben liegen. Allein eine Anhebung der Grenzwerte, ohne Sicherstellung von ausreichendem Lärmschutz durch die Wohnbebauung, würde zu erheblichen Konfliktfällen und entsprechenden Lärmbeschwerden führen.

5. Planungs- und Genehmigungsverfahren, Infrastrukturbau

Situation

Leistungsfähige Infrastrukturen sind das Rückgrat des Wirtschaftsstandortes Deutschland. Viele Projekte im Hoch- und Tiefbau verzögern sich allerdings aufgrund komplizierter Planungs- und Genehmigungsverfahren. Hinzu kommt, dass der Erhalt und bedarfsgerechte Ausbau der Verkehrswege viel zu lang vernachlässigt wurden. Angesichts des langjährigen Investitionsstaus und auch der ambitionierten Klimaschutzziele im Gebäudebereich und im Verkehr, die zusätzliche Lade- und Tankinfrastrukturen für alternative Antriebe und Kraftstoffe erfordern, sind massive Investitionen in die Infrastrukturen notwendig. Denn beispielsweise die Verkehrsinfrastruktur muss nicht nur ein wachsendes beziehungsweise ein sich veränderndes Verkehrsaufkommen meistern, sondern auch klimagerecht werden hinsichtlich deren Planung, Bau und Unterhalt. Zugleich muss während der Nutzungsphase die Dekarbonisierung der Mobilität durch bedarfsgerechte Lade- und Tankinfrastrukturen sichergestellt sowie eine verstärkte Nutzung von digitalen Diensten und Lösungen gewährleistet werden. Die Industrie hat das technische und praktische Know-how für den innovativen und nachhaltigen Erhalt und Ausbau unserer Straßen-, Schienen- und Wasserstraßeninfrastruktur; die benötigten Kapazitäten zu mobilisieren ist möglich.

Bisher angekündigte Maßnahmen

Zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie dem Infrastrukturbau wurden von der Bundesregierung eine ganze Reihe von Maßnahmen angekündigt. Begrüßenswert sind u. a. das Ziel der Halbierung der Verfahrensdauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich sowie das zur Umsetzung der Empfehlungen der Beschleunigungskommission Schiene für 2024 angekündigte Moderne-Schiene-Gesetz.

Weitergehender Handlungsbedarf

- Das vorliegende Bekenntnis der Bundesregierung zu mehr Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur ist sehr zu begrüßen. Wichtig bleibt insbesondere nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine langfristig verlässliche Finanzierung der Infrastruktur. Dafür ist für alle Verkehrsträger die Einrichtung von Fonds, wie etwa von der Beschleunigungskommission Schiene vorgeschlagen, der Abschluss von Finanzierungsvereinbarungen für alle Verkehrsträger und die Möglichkeit einer überjährigen Mittelverwendung notwendig. Mindestens eine Kreditfinanzierung zur Überbrückung der Anschubinvestition ist nötig. Neben der Finanzierung und der Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist es unerlässlich, die Projekte insgesamt effizienter abzuwickeln. Dafür müssen die Rahmenbedingungen für mehr Partnerschaft beim Bauen geschaffen werden. Neue Vergabe- und Vertragsmodelle und Digitalisierung sind dafür wichtige Mittel.
- Die im Koalitionsvertrag verankerte Zielsetzung der Halbierung der Verfahrensdauer ist angesichts des bestehenden enormen Zeitaufwands unzureichend. Das Ziel ist nur durch eine konsequente und je Wirtschaftsbereich gebündelte gesetzliche Umsetzung aller Beschlüsse und Empfehlungen zur Planungsbeschleunigung bis Mitte 2024 (Kabinettsbeschluss) erreichbar. Das Halbierungsziel sollte auch deshalb mindestens erreicht und möglichst übertroffen werden, da sich die Dauer von Verfahren in den letzten zehn Jahren bereits verdoppelt hat. Ferner sind mit neuen Klimaanforderungen weitere bürokratische Lasten für Bauherren und Investoren zu befürchten. Gleichzeitig bieten die Digitalisierung und der Einsatz künstlicher Intelligenz Beschleunigungspotenzial.
- Bei der Umsetzung der Vorhaben zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren muss gewährleistet werden, dass – neben dem Ausbau von Netzen und erneuerbaren Energien – auch die notwendige Transformation der Industrie für eine kohlenstofffreie Industrienation, der Verkehrsbereich, der Hochbau und die Rohstoffgewinnung von den geplanten Änderungen profitieren können. Verfahren im Verkehrsbereich und bei der Rohstoffgewinnung würde dabei erheblich durch einen Verzicht auf Raumverträglichkeitsprüfungen beschleunigt.
- Damit die deutsche Industrie ihre Klimaziele erreichen kann, müssen die CO₂-Emissionen von 2020 bis 2030 um 68 Mio. Tonnen sinken. In der Industrie muss daher die Wärmeerzeugung vollständig erneuerbar werden. Ein großer Teil der Produktionsanlagen muss komplett erneuert oder umgebaut werden. Der BDI prognostiziert hierfür eine Verdoppelung der Anzahl von Genehmigungsverfahren bis 2030. Zielführend für eine nachhaltige Planungsbeschleunigung ist eine umfassende Überarbeitung des Verfahrensrechts im Bundesimmissionsschutzrecht sowie die Erarbeitung von bundeseinheitlichen Standards und Umweltdatenbanken für alle Wirtschaftsbereiche. Der Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren mit den praxistauglichen Aufträgen der Länder an den Bundesgesetzgeber kann nun endlich der Durchbruch hin zu schnelleren Verfahren sein, wenn er für alle Wirtschaftsbereiche sehr zeitnah umgesetzt wird und dabei den Rahmen des europarechtlichen Zulässigen voll ausschöpft.

- Eine Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Bau und Betrieb von Industrieanlagen und Verkehrsinfrastrukturvorhaben ist dringend geboten, da lange Planungs- und Genehmigungsverfahren ein extremer Standortnachteil für Deutschland sind. Für eine sachgerechte und beschleunigte Durchführung notwendiger technikbasierter Genehmigungsverfahren nach Immissionschutzrecht sollte die länderübergreifende Koordination und der Erkenntnisaustausch hinsichtlich erhobener Daten und erarbeiteter Standards auch mit der Industrie deutlich verbessert werden, um das Know-how optimal nutzen zu können. Die zügige und umfassende Digitalisierung der Verwaltungsverfahren kann dazu einen Beitrag leisten. Aus Sicht der deutschen Industrie sind die Entwicklung einer bundeseinheitlichen Software, ein umfassendes Behördenportal und eine damit einhergehende Anpassung des Rechtsrahmens, wie im Pakt zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren vorgesehen, notwendig und geboten.
- Genehmigungstatbestände im Bundesimmissionsschutzrecht sollten konsequent auf ihre Auswirkungen im Baubereich geprüft und soweit wie europarechtlich möglich reduziert werden. Zum Beispiel durch Genehmigungserfordernisse für Zwischenlager von Bauabfällen, die nur kurzzeitig benötigt werden, wird das Bauen unnötig erschwert.
- Künftig sollten Unternehmen den Behörden unter anderem nur solche Antragsunterlagen einreichen müssen, die für die Bewertung der Umweltauswirkungen wirklich notwendig sind. Das spart Behörden und Antragstellern Zeit. Der Gesetzgeber muss endlich das Genehmigungsdickicht durch klare Vorgaben lichten. Europarechtliche Regelungen sollten so schmal wie möglich umgesetzt werden – auch rückwirkend; eine „Übererfüllung“ europäischen Rechts verzögert Vorhaben. Eindeutige Regeln helfen, die Vollständigkeit von Unterlagen zügiger festzustellen und die gesetzlich vorgegebenen Fristen einzuhalten. Ein wirksames Instrument zur Verfahrensbeschleunigung ist zudem der vorzeitige Baubeginn. Voraussetzung dafür ist, dass Behörden den Anlagenbetreiber künftig schneller die Genehmigungsfähigkeit bescheinigen. Es sind jedoch weitergehende Schritte nötig: Wichtig wäre, nicht mehr jeder Klage eine aufschiebende Wirkung zuzugehen.
- Bei der Allokation von Investitionsmitteln im Bereich der Infrastrukturen muss Ausgewogenheit zwischen den verschiedenen Einsatzbereichen – u. a. Städte, Straßen, Schienen und Wasserstraßen – gewährleistet werden. Der geplante Ausbau des Schienennetzes ist vor dem Hintergrund des unverzichtbaren Beitrags der Schiene zum Klimaschutz im Verkehr sehr begrüßen. Doch auch, wenn laut BDI-Studie Klimapfade 2.0 die Verkehrsleistung auf der Schiene bis 2030 im Personenverkehr um 30 Prozent gegenüber 2019 und im Schienengüterverkehr sogar um 40 Prozent steigen wird, wird die Straße weiterhin der Verkehrsträger mit dem größten Marktanteil bleiben. Daher müssen die Investitionen mit Schwerpunkt auf den Erhalt weiter verstetigt und erhöht werden. Eine besondere Rolle spielt dabei die Ertüchtigung von Brückenbauwerken.
- Das zur Umsetzung der Empfehlungen der Beschleunigungskommission Schiene für 2024 angekündigte Moderne-Schiene-Gesetz sollte dabei auch die Maßnahmen des „Paktes für Planungs- und Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung“ mitumsetzen.
- Deutlich produktivere Durchführung der Arbeit an der Verkehrsinfrastruktur
 - In die Zukunft gerichteter Ausbau von Brücken und Tunnel (z. B. 6-streifig, wenn aktuell erst nur 4 Streifen benötigt werden),
 - Strategische Straßennetzplanung zur effizienten und kurzen Nutzung der Verkehrswege.

- Die Planung für den Ausbau von Tank- und Ladeinfrastruktur der Hubs im kombinierten Verkehr sollte in ein strategisches Gesamtkonzept für schwere Nutzfahrzeuge integriert werden.
- Um den Einsatz von Lang-Lkw zu erleichtern, sollten Erweiterungen des dafür freigegebenen Positivnetzes in Deutschland künftig schneller erfolgen.
- Fördern und Forcieren von Umschlaganlagen (bei großen Umschlagsanlagen/MegaHubs mit Bahnanschluss) vor den Städten zur Bündelung der Lieferverkehre und zielgerichteter Zuführung zu den Empfängern beziehungsweise Entsorgung der Versender. Ziel ist die Verkehrsvermeidung unzähliger Paket-, Stückgut- und Lieferverkehre.
- Deutlich schnellere Zulassungsverfahren für den Bau und die Erweiterung von Tank- und Ladestellen für alternative Kraftstoffe (Bio-LNG, HVO) und Ladeinfrastruktur. Heute betragen diese Verfahren über ein Jahr.
- Massiver Ausbau der Stromtrassen zur Versorgung der Ladeinfrastrukturen in Ballungszentren, Industriebetrieben und in ländlichen Regionen.
- Deutlich vereinfachte Genehmigungsverfahren für Sondertransporte durch nur ein Antrag und nur eine Behörde für die Gesamtstrecke – geeignet z. B. durch den o. g. Straßeninfrastrukturatlas (z. B. für Windkraftanlagen zur Beschleunigung des Ausbaus nachhaltiger Energien).
- Grundsätzliche Genehmigungspraxis von Bauvorhaben in allen Bereichen in Deutschland nur durch eine führende und verantwortliche Behörde je nach Vorhaben und strategischer Bedeutung.
- Fokussierter Ausbau von Infrastrukturkapazitäten in derzeit bereits stark ausgelasteten/überlasteten Rangierbahnhöfen sowie Förderung des Neubaus/der Reaktivierung von Gleisanschlüssen und Verpflichtung von Gleisanschlüssen für volumenstarke Industriegebiete.
- Fokussierung des Ausbaus der Elektrifizierung der Schieneninfrastruktur in Deutschland zur Reduzierung von vermeidbaren Mehrbelastungen der Infrastruktur durch Mehrwege.
- Ausbau der vorhandenen Infrastruktur und Ausweichstrecken zur Sicherstellung der durchgängigen Trassenwege von Zuglängen bis zu 740 Meter,
- Ausbau der Ladeinfrastruktur für BEV LKW,
- Berücksichtigung des Lang LKW Einsatzes beim Bau neuer Infrastrukturen,
- Auch die Wasserstraße, insbesondere für Massengüter sowie die Stärkung der mit der Wasserstraße verbundenen intermodalen Verkehre (Kombinierter Verkehr) spielen für einen effizienten und klimafreundlichen Güterverkehr weiterhin eine wichtige Rolle. Deshalb gilt es auch, Investitionen in Wasserstraßen und den kombinierten Verkehr zu forcieren. Bei der Planung der Mittel für den Investitionshochlauf muss der Preisentwicklung Rechnung getragen werden, um Planungssicherheit zu gewährleisten und Kapazitätsaufbau zu ermöglichen. Auch für den Erhalt und Ausbau ausgewählter Wasserstraßenprojekte sollte das überragende öffentliche Interesse formuliert werden, damit diese bei rechtlichen Abwägungsentscheidungen entsprechend priorisiert werden können.
- Es ist von starker Bedeutung, dass der ländliche Raum besser an die gesamte Infrastruktur angebunden wird. Die verfügbare Fläche und der verfügbare Wohnraum in Städten sind endlich. Der angespannten Wohnraumsituation muss durch bedarfsgerechte Nahverkehrs- und

Infrastrukturprojekte effektiv entgegengewirkt werden. Auch vor diesem Hintergrund sollten die Empfehlungen der Beschleunigungskommission Schiene konsequent umgesetzt werden.

- Kommunen sollten bei der Erstellung von B-Plänen durch einen Personalpool bei den Bundesländern oder im Rahmen der Förderprogramme des Bundes unterstützt werden.
- Einrichtung einer zentralen Beratungsstelle beziehungsweise Einführung eines Projektmanagers oder einer Stabsstelle zur Konzentrierung der Prozesse und möglichst zentrale Genehmigungsstrukturen je Land.
- Um unnötige Verzögerungen wichtiger Vorhaben im Sinne der Zielerreichung der beschleunigten Transformation von Infrastruktur und Industrie zu verhindern, sollten Maßnahmen zur Verkürzung der Dauer von Gerichtsverfahren getroffen und eine Vorabprüfung von Klagen aufgrund sachlich irrelevanter Formfehler eingeführt werden. Der Katalog für die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberverwaltungsgerichte beziehungsweise Verwaltungsgerichtshöfe für Planfeststellungsverfahren sollte um den Tatbestand „wichtige Bauvorhaben“ erweitert werden. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit sollte durch spezialisierte Planungs- und Wirtschaftsspruchkammern entlastet werden. Die Frist zur Eröffnung von Gerichtsverfahren ist zu prüfen. Ferner befürworten wir eine auskömmliche personelle Ausstattung der Gerichte mit Mitarbeitenden mit immobilienwirtschaftlichem Hintergrund neben den Richterstellen.

6. Rohstoffgewinnung und Recycling

Situation

Die flächendeckende dezentrale Versorgung mit Baurohstoffen ist eine unverzichtbare Voraussetzung für das Bauen. Die bedarfsgerechte Rohstoffgewinnung muss daher langfristig und bedarfsunabhängig gewährleistet sein. Unabhängig davon leisten Recycling- und sonstige Sekundärbaustoffe (z. B. im Bau verwendete industrielle Nebenprodukte wie Schlacken) wertvolle Beiträge zur Ressourcenschonung. Um deren Nutzung zielführend voranzubringen, muss die Akzeptanz insbesondere auch im Hochbau gesteigert werden. Stoffkreisläufe müssen nachhaltig gestärkt werden, ohne den Handel von Produkten und Materialien unnötig einzuschränken.

Bisher getroffene und angekündigte Maßnahmen

Zur Stärkung der Rohstoffgewinnung und dem Voranbringen der Circular Economy wurden von der Bundesregierung einzelne Schritte angestoßen. Die Rohstoffgewinnung betreffend wichtig ist das Bekenntnis zur Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung. Für das Voranbringen einer ganzheitlichen Circular Economy wurde die Erarbeitung einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie angegangen.

Weitergehender Handlungsbedarf

- Die ökologische und ökonomisch sinnvolle Nutzung von Recyclingpotenzialen und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft sind im Sinne der Industrie. Wichtig ist aber, dass realistische Ziele unter Berücksichtigung tatsächlich verfügbarer Sekundärrohstoffmengen und -qualitäten formuliert werden, wenn es darum geht, Abfälle wieder in den Produktkreislauf zurückzuführen. Darüber hinaus sind bei der Umsetzung widersprüchliche Regelungen zu vermeiden, um gegenseitige sich belastende Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen neuen Regelungsstatbeständen so gering wie möglich zu halten. Mögliche Mehrkosten sollten bei öffentlichen oder öffentlich

geförderten Bauvorhaben grundsätzlich zuwendungsfähig sein. Schließlich werden hierdurch auch baubedingte Transporte auf oft ohnehin schon eingeschränkter Infrastrukturkapazität vermieden.

- Die Verwendung von Rohstoffen der Circular Economy bei der Herstellung von Bauprodukten kann helfen, primäre Ressourcen einzusparen und Treibhausgasemissionen zu senken.
- Derzeit können nicht alle Sektoren und Wertschöpfungsketten von speziellen (getrennten) Produktionssystemen profitieren, um die Kundennachfrage nach recycelten oder biobasierten Produkten zu erfüllen. Solche Produktionssysteme erfordern Zeit, Investitionen und ausreichende Mengen an Rohstoffen. Um Zugang zu nachhaltigeren Produkten zu erhalten und eine Triebkraft für die Verwendung erneuerbarer und/oder recycelter Ressourcen zu werden, muss es die Möglichkeit geben, sie von anderen Modellen zu beziehen. Die Chain-of-Custody-Methode mit Massenbilanzgutschriften ist eine Lösung, um das Angebot an nachhaltigeren Produkten mit bestehenden Technologien in großem Maßstab schnell zu erhöhen. So kann der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft beschleunigt werden, ohne die Qualität und Leistung der Endprodukte zu beeinträchtigen.
- Auch bei weiterer Stärkung der Kreislaufwirtschaft bleiben Primärrohstoffe für den Bau aufgrund der benötigten Mengen unverzichtbar. Die bedarfsgerechte heimische Rohstoffgewinnung ist mitnichten gesichert, so stellte die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe Ende 2022 für Kies und Sand sich verschärfende Engpässe fest. Das treibt die Preise hoch. Will die Bundesregierung ihre Ziele im Baubereich und mit Blick auf die Daseinsvorsorge erreichen, muss die heimische Förderung von Baurohstoffen im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Die Bundesregierung muss zusätzliche Impulse setzen, um auch zukünftig die Versorgung der Bauwirtschaft mit heimischen Rohstoffen zu gewährleisten.
- Dazu braucht es vor allem eine nachhaltige und auf Raumverträglichkeitsprüfungen verzichtende Raumplanung sowie einfachere und schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren. Die vorgesehene Novelle des Bundesberggesetzes sollte entsprechend dafür genutzt werden, die Rohstoffförderung in Deutschland tatsächlich zu vereinfachen und zu beschleunigen.
- Die Bundesregierung sollte in der Öffentlichkeit zudem sehr gezielt für die regionale Rohstoffgewinnung werben und auf die hohen Standards in Deutschland bei Umweltschutz, öffentlicher Beteiligung und Transparenz der Finanzströme verweisen. Denn klar ist: Heimisch geförderte Rohstoffe haben einen geringeren CO₂-Fußabdruck als Rohstoffimporte. Heimische Rohstoffe sind schließlich eine Investition in unsere Resilienz, sie machen die deutsche Industrie unabhängiger von Rohstoffimporten und damit von politischen wie ökonomischen Verwerfungen auf internationaler Ebene.
- Es sollte klar geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen gütegesichert hergestellte, hochwertige Bodenmaterialien, Recycling- und sonstige Sekundärbaustoffe aus dem Regime des Abfallrechts entlassen werden, weil sie ökologisch unbedenkliche, gleichwertige Bauprodukte sind. Es muss Rechtssicherheit beim Einsatz von Boden-, Recyclingmaterial und anderen Sekundärbaustoffen geschaffen werden (z. B. für den Einsatz von Bodenmaterialien in der Ziegel- und Betonindustrie). Zudem müssen die abfallrechtlichen Hürden entfallen, wenn Recyclingmaterial wieder im Produktbereich eingesetzt werden soll.
- Die politisch bereits begonnene Umsetzung und die weitere Diskussion um Vorgaben zum Einsatz von Rohstoffen der Circular Economy im Produktbereich muss in Zukunft im engen Dialog mit der Industrie fortgesetzt werden. Im Sinne von praktikablen und vollziehbaren Regelungen auf dem

europäischen Binnenmarkt können, je nach Einsatzbereich, dazu produktspezifische Nachweise oder Nachweise durch zertifizierte Massenbilanzen zielführend sein.

- Der höhere Einsatz von Sekundärrohstoffen in der Produktherstellung muss durch geeignete Rahmenbedingungen – auch im Zuwendungsrecht – gefördert werden.
- Die Potenziale geschlossener Stoffkreisläufe sind realistisch einzuschätzen und dürfen nicht zur Limitierung der Primärrohstoffgewinnung führen. Ziel des Einsatzes von Rohstoffen der Circular Economy ist es, Primärrohstoffe inklusive fossiler Energieträger zu schonen und/oder zu ersetzen und Rohstoffe in den Kreislauf zurückzuführen. Solange der Materialbedarf über dem jeweiligen Abfallaufkommen liegt, ist nur eine begrenzte Substitution möglich, denn es kann grundsätzlich nur das recycelt werden, was an Abfällen zur Verfügung steht. Ausreichend Primärrohstoffe sind daher zur Bedarfsdeckung unerlässlich.
- Der gesetzlich verankerte Begriff des “Abfallerzeugers” ist gemäß Kreislaufwirtschaftsgesetz an die Tätigkeit geknüpft, durch die Abfälle anfallen. Bereits 2014 hat das Bundesverwaltungsgericht u. a. in einer Grundsatzentscheidung festgestellt, dass auch vorgelagert handelnde Personen Abfallerzeuger sein können. Dies ist regelmäßig der Bauherr, der durch die Auftragsvergabe die Erzeugung des Abfalls veranlasst. Der Abfallerzeugerbegriff sollte dementsprechend unter Berücksichtigung der von BMI/BMVG herausgegebenen fachlichen Richtlinien Recycling im Kreislaufwirtschaftsgesetz verankert werden.
- Für mineralische Abfälle sollte ein einheitliches und praktikables Probenahme- und Analyseverfahren für alle Entsorgungswege verbindlich gemacht werden. Außerdem sollten die Anforderungen an die Qualifikation von Probenehmern angemessen ausgestaltet werden.
- Die Genehmigungspflicht für Zwischenlager mineralischer Bauabfälle sollte weiterentwickelt werden. Zwischenlager sollten – auch außerhalb der eigentlichen Baustelle – unabhängig von der Lagerkapazität grundsätzlich genehmigungsfrei sein, wenn sie weniger als ein Jahr an demselben Ort betrieben werden.
- Trotz aller Bemühungen, das Entstehen von Abfällen zu vermeiden und unvermeidbare Abfälle möglichst hochwertig zu verwerten, werden immer auch nicht verwertbare Abfälle anfallen. Diese müssen ordnungsgemäß entsorgt, d. h. auch auf Deponien abgelagert werden können. Für die Abschätzung künftiger potenzieller Engpässe und des Deponiebedarfs bedarf es einer Bund-Länder-Deponiestrategie.
- Für die sortenreine Getrennthaltung, Beprobung und Lagerung von Bau- und Abbruchmaterial bedarf es entsprechender Flächen, so dass Recyclinganlagen gerade in der Nähe zu Rohstoffgewinnungsflächen im Außenbereich zu privilegieren sind. In Gewerbe- und Industriegebieten stehen dafür häufig nicht genügend Flächen zur Verfügung.

7. Digitalisierung

Situation

Digitalisierung ist die notwendige Voraussetzung für effizientere Strukturen und vielfältige Innovationen. Grundlage der Digitalisierung sind Daten. Zur sinnvollen kooperativen Nutzung von Daten sind zudem gemeinsame Standards notwendig. Gleichzeitig verändert die Digitalisierung maßgeblich das Bauen selbst und die dabei entstehenden Produkte. Umso wichtiger ist, dass Digitalisierung im Baubereich von Anfang an konsequent mitgedacht und schnellstmöglich umfassend zum Einsatz gebracht

wird. Dabei ist es wichtig, nicht nur einzelne Arbeitsschritte, sondern konsequent alle Prozesse entlang der gesamten Wertschöpfungskette Bau zu digital zu erfassen. Auf diese Weise kann Digitalisierung der Schlüssel sein für: Termin- und Kostensicherheit, Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit, effizientes und reibungsloseres interdisziplinäres Arbeiten der Projektbeteiligten, intelligentes Infrastrukturmanagement sowie hohes Innovationspotential.

Bisher getroffene und angekündigte Maßnahmen

Zum Voranbringen der Digitalisierung wurden von der Bundesregierung eine ganze Reihe von Maßnahmen angekündigt. Zu nennen sind das Vorhaben zur Schaffung der rechtlichen Grundlagen für eine vollständige Digitalisierung der Bauleitverfahren und das Vorhaben zum Ausfüllen der Vorbildrolle des Bundesbaus bei der Digitalisierung.

Weitergehender Handlungsbedarf

- Planungsprozesse sollten mit Gebäudedatenmodellierung (Building Information Modelling, BIM) effizienter und transparenter gestaltet sowie die digitalen Möglichkeiten des Planungssicherstellungsgesetzes im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung weiterentwickelt werden.
- Die zahlreichen Vorhaben des Koalitionsvertrags zur Digitalisierung mit Relevanz für den Baubereich sind begrüßenswert – es besteht die Chance, dass durch konsequente, überzeugende und schnelle Umsetzung der Vorhaben der dringend benötigte Digitalisierungsschub erzeugt wird.
- BIM muss bei öffentlichen Bauvorhaben im Hochbau und im Infrastrukturbau zur Beschleunigung und Fehlervermeidung konsequent in der gesamten Wertschöpfungskette zur Planung eingesetzt werden.
- Nach Pilotprojekten für den Einsatz von BIM bei neuen und laufenden Projekten muss systematisch ein Roll-Out in der Fläche folgen.
- Die Arbeitsfähigkeit des BIM-Kompetenzzentrums zur Förderung von BIM in Deutschland (BIM Deutschland), das bei der Stärkung von BIM eine zentrale Rolle einnimmt, sollte langfristig sichergestellt werden.
- Die Bauverwaltung braucht dringend einen Digitalisierungsschub. Erforderlich sind die flächendeckende Digitalisierung der Verwaltungsprozesse, die Verbesserung der personellen Ausstattung der Bauplanungsämter sowie die Einführung digitaler Antragsplattformen.
- Um ein vernetztes Arbeiten in einer digitalen Arbeitswelt zu realisieren, sind Softwareplattformen in der Cloud entscheidend. Die heutigen Plattformen werden von Unternehmen betrieben, die ihren Sitz häufig außerhalb des Rechtsraums der EU-Staaten haben. GAIA-X als Regelungsgrundlage für Cloudangeboten ist zu begrüßen.
- Die Standardisierung von Open-BIM-Schnittstellen muss politisch gezielt und schnell vorangetrieben werden, mindestens EU-weit, eigentlich aber über die EU hinaus. Das ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass Prozesse endlich effizient betrieben werden können, sowohl mit BIM als auch im Bereich des Energiemanagements. Standardisierung ist die Voraussetzung für Produktivitätsgewinne und funktionierende Schnittstellen zwischen allen Beteiligten bei Bau und Betrieb des Gebäudes und Bedingung u. a. für den effektiven Einsatz von BIM. Deutschland ist hier derzeit international im Hintertreffen. Zudem muss dringend sichergestellt werden, dass deutsche und internationale Regelwerke kompatibel sind.

- Daten für Innovation, Effizienzsteigerung und von CO₂-Einsparung müssen nutzbar gemacht werden: Den Zugang zu Mobilitätsdaten der Öffentlichen Hand gilt es auf allen Ebenen zu verbessern. So bergen Daten von Verkehrsträgern, Infrastrukturen und intelligenten Bauwerken, kombiniert mit weiteren Datenquellen, z. B. im Rahmen der Lkw-Maut-Erhebung, Potenziale für optimierte Verkehrsströme und hochgradig CO₂-emissionsrelevante Effizienzsteigerungen. Der Bund muss Betreiber von Verkehrsinfrastrukturen – vor allem Länder und Kommunen – befähigen, statische und dynamische Daten zu erfassen und soweit möglich sinnvoll bereitzustellen und dabei deren besonderen Förderbedarf berücksichtigen.
- Digitalisierungspotenziale für den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur müssen genutzt werden: Moderne Sensorik und cloudbasierte Vernetzung ermöglichen nicht nur Verkehrs-, sondern auch ein intelligentes und hocheffizientes Infrastrukturmanagement. Moderne Sensortechniken und digitale Dienste zur Überwachung und Erhalt über den gesamten Lebenszyklus sollten deshalb schon heute bei Neubauprojekten mitgedacht und marktreife Lösungen verbaut werden. Eine entscheidende Rolle als Innovationstreiber im Bereich der Straßeninfrastruktur muss hierbei die Autobahn GmbH des Bundes spielen.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)

Breite Straße 29, 10178 Berlin

www.bdi.eu

T: +49 30 2028-0

Redaktion

Wilko Specht

Geschäftsführer BDI Initiative „Energieeffiziente Gebäude“

T: +49 30 2028-1599

Dokumenten-Nr.: D1866