

## **Untersuchung zu Baukosten im Neubau**

### **Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 08219**

Anlage:

Untersuchung zu Baukosten im Neubau – Stand 26.01.2017

### **Bekanntgabe in der Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 22.02.2017**

Öffentliche Sitzung

<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>Seite</b>
<b>I. Vortrag der Referentin.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Bekanntgabe.....</b>	<b>9</b>

#### **I. Vortrag der Referentin**

Zuständig für die Angelegenheit ist der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 11 der Geschäftsordnung des Stadtrats der Landeshauptstadt München (GeschO), da die Angelegenheit nicht auf einen Stadtbezirk begrenzt ist.

In den Aufsichtsratssitzungen der beiden städtischen Wohnungsbaugesellschaften GEWOFAG Holding GmbH (GEWOFAG) und GWG städtische Wohnungsgesellschaft München mbH (GWG) wurde die Entwicklung der Baukosten für Wohnungsbauvorhaben auf der Grundlage aktueller Bauvorhaben diskutiert. Vor dem Hintergrund der deutlich erhöhten Zielzahlen zur Fertigstellung von Wohnungen stellt sich die Frage, ob die Baukosten bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften insgesamt angemessen sind. Beide Wohnungsbaugesellschaften haben gegenüber dem Aufsichtsrat die Entwicklung der Baukosten dargestellt und eine Bewertung eines Potentials zur Kostenoptimierung abgegeben. Bei der Behandlung in den Aufsichtsräten wurde dabei mehrfach ein Vergleich mit Baukosten in der privaten Wohnungswirtschaft eingefordert.

Herr Oberbürgermeister hat daher in Folge das Referat für Stadtplanung und Bauordnung beauftragt, einen Vergleich der Baukosten der beiden städtischen Wohnungsbaugesellschaften GEWOFAG und GWG und privater Dritter im Stadtrat vorzulegen.

Die GWG hat erstmalig im Rahmen der Beschlussvorlage Nr. 14-20 / V 04989 (kostengünstig Bauen in einer Großstadt – Modellprojekt der GWG) am 06.04.2016 im Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung über ein Vorhaben mit kostenoptimierten Baustandards berichtet. Da bei dem Vorhaben in der Hinterbärenbadstraße im Stadtteil Sendling-Westpark bewusst Einschränkungen gegenüber regulären Baustandards zugelassen wurden, wurde dieses Vorhaben nicht in den Vergleich mit aufgenommen.

In mehreren Arbeitsgesprächen mit den städtischen Wohnungsbaugesellschaften hat sich gezeigt, dass die vorliegenden Kostendaten zu abgeschlossenen Bauvorhaben nur bedingt untereinander und im Vergleich zur privaten Wohnungswirtschaft zu vergleichen sind. Grundsätzlich werden zwar die Kostendaten auf der Grundlage der DIN 276 (Kosten im Bauwesen, Teil 1 Hochbau) ermittelt. Im Detail werden aber einzelne Kostenpositionen in zulässiger Weise unterschiedlich zusammengefasst. Dies trifft insbesondere für die grundstücks- und projektbezogenen Sonderkosten (etwa Kosten für Grundwasserhaltung oder für zusätzliche Schallschutzmaßnahmen) zu. Dies führt zu Missverständnissen bei der Bewertung einzelner Kostenpositionen.

Zudem liegen die Kostendaten privater Dritter in der Regel nicht in vergleichbarer Detaillierung vor. Teilweise werden Kostendaten insbesondere im Bereich der Baunebenkosten (hier v.a. Eigenleistungen bei Bauherrenaufgaben) auch aus betrieblichen Gründen nicht offengelegt.

Gemeinsam mit den beiden Wohnungsbaugesellschaften wurde daher vereinbart, dass als Grundlage für den geforderten Vergleich ein unabhängiges Gutachten dienen soll.

GEWOFAG und GWG haben daraufhin gemeinsam das Büro Dr. Schönberger, Erfurt, mit der Erstellung einer entsprechenden vergleichenden Untersuchung beauftragt.

Um private Dritte für eine Kooperation zu gewinnen, wurde eine strikte Anonymisierung aller Daten vereinbart. Auf diesem Wege ist es gelungen, Kostendaten von insgesamt acht Wohnungsbauunternehmen (darunter GEWOFAG und GWG) zu insgesamt 18 Neubauvorhaben in München, die zwischen 2012 und 2016 fertiggestellt wurden, zu erhalten.

Die Untersuchung wurde bereits in den jeweiligen Aufsichtsräten der GEWOFAG und GWG kurz vorgestellt. Dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung wurde die Untersuchung erstmalig am 24.01.2017 in einem gemeinsamen Gespräch mit den Geschäftsführungen vorgestellt und in der abschließenden Fassung vom 26.01.2017 übergeben.

Die Ergebnisse dieser vergleichenden Untersuchung werden in der heutigen Sitzung des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung durch Herr Dr. Schönberger vorgestellt und werden als Anlage 1 dieser Vorlage beigelegt.

## **Stellungnahme des Referates für Stadtplanung und Bauordnung**

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung nimmt inhaltlich zur vorgelegten „Untersuchung zu Baukosten im Neubau“ vom 26.01.2017 wie folgt Stellung:

Zum besseren Verständnis der vorgestellten Untersuchung wird auf nachfolgende Rahmenbedingungen hingewiesen:

Die Untersuchung beschränkt sich auf Vorhaben des geförderten Wohnungsbaus. Damit gelten grundsätzlich für alle Vorhaben die gleichen förderrechtlichen Rahmenbedingungen. Allerdings sind die für die Vergabe von Bauaufträgen geltenden Vereinfachungen für die städtischen Wohnungsbaugesellschaften nicht anwendbar (siehe unten).

Der gewählte Zeitraum der Fertigstellung (2012 bis 2016) gewährleistet, dass alle Vorhaben auf Basis der gleichen energetischen Anforderungen entwickelt wurden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich die Berechnungsgrundlagen für das in geförderten Wohnungsbau grundsätzlich geforderte Effizienzhaus 70 (EH 70) seit 2009 nicht verändert haben.

Für die Untersuchung wurden die sogenannten Gestehungskosten zugrunde gelegt. Die Kosten der Kostengruppe 100 - Grundstück – wurden nicht aufgenommen.

Im Bereich der Kostengruppe 700 – Baunebenkosten – wurden die Kosten für die Finanzierung nicht berücksichtigt, da aufgrund unterschiedlicher individueller Rahmenbedingungen bei den Wohnungsbaugesellschaften die Angaben nur bedingt vergleichbar sind.

Für den Vergleich wurden die spezifischen Kostendaten entsprechend der Kostengruppen auf ein fiktives Modellhaus übertragen. Die gewählten Parameter für dieses Modellhaus entsprechen einem durchschnittlichen geförderten Wohnungsbauvorhaben. Dies gilt auch für das Verhältnis von Geschossfläche zu Wohnfläche.

## **Vorhaben der städtischen Wohnungsbaugesellschaften**

Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften setzen im Rahmen der Umsetzung der Wohnungsbauprogramme die sozio-kulturellen Ziele der Landeshauptstadt um, indem sie insbesondere in den neuen Quartieren einen wesentlichen Beitrag zur Errichtung der sozialen und kulturellen Infrastruktur leisten (Kindereinrichtungen, Nachbarschaftstreffs, Familien- und Beratungszentrum, Bildungslokal, Stadtteilbibliothek, Kulturzentrum, Gesundheitszentrum, etc.), aber auch Räume für die Nahversorgung oder Gastronomie zur Verfügung stellen. Dies bewirkt in der Regel erheblich höhere Baukosten, als ein "normales" Wohnhaus, das statisch und haustechnisch von "unten bis oben gerade durch geht".

Aufgrund der speziellen rechtlichen Beurteilung der städtischen Wohnungsbaugesellschaften müssen diese weiterhin als öffentliche Auftraggeber Bauleistungen in der Regel öffentlich ausschreiben. Dies gilt insbesondere für ein Vorhaben gemäß dem zugrunde liegenden Musterhaus, das in den zu berücksichtigenden Baukosten über dem EU-Schwellenwert für Bauaufträge liegt.

Private Dritte können trotz Förderung auf eine öffentliche Ausschreibung von Bauaufträgen verzichten. Um die Investitionsbereitschaft für den geförderten Mietwohnungsbau zu verbessern, entfällt seit Januar 2015 die in den Wohnraumförderbestimmungen 2012 (WFB 2012 Nr. 22.6 Satz 4) für die Vergabe von Aufträgen vorgeschriebene Anwendung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A (VOB/A) für private Wohnungsunternehmen.

Die Grundstückskosten werden im Vergleich nicht berücksichtigt. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass gerade den städtischen Wohnungsbaugesellschaften vermehrt Grundstücke zur Verfügung gestellt werden, die lagebedingt zu Sonderkosten führen. Dies gilt insbesondere für zusätzliche Kosten beim Schallschutz.

Dies gilt vergleichbar auch für sonstige Einflüsse auf die Grundrissgestaltung, wie etwa ein erhöhter Anteil von Kleinwohnungen (erhöhter Anteil von Kosten für Sanitärräume) oder einseitig orientierte Wohnungerschließungen (schlechtere Relation von Geschossfläche zu Wohnfläche). Zudem entstehen in der Kostengruppe 700 Kosten für zusätzlich erforderliche Gutachten und Beratungsleistung.

### **Kostenbeeinflussende Faktoren**

Die in der Untersuchung genannten kostenbeeinflussenden Faktoren sind aus Sicht des Referates für Stadtplanung und Bauordnung wie folgt zu bewerten.

#### **Kostengruppe 100 - Grundstück**

Die direkten Grundstückskosten werden bei der Untersuchung nicht betrachtet.

#### **Kostengruppe 200 - Herrichten und Erschließen**

Wie in der Untersuchung dargelegt werden die öffentlichen und privaten Erschließungsmaßnahmen bereits kostenoptimiert geplant und realisiert.

Geförderte Wohnungsbauvorhaben können in der Regel nur auf Grundstücken umgesetzt werden, die in städtischen Besitz sind, oder für die auf der Grundlage der Sozialgerechten Bodennutzung ein festgelegter Kaufpreis gesichert werden kann. Von diesem Kaufpreis können keine weiteren grundstücksbedingten Lasten in Abzug gebracht werden.

Dies führt in Einzelfällen dazu, dass besondere Aufwendungen für die Herrichtung des Baugrundstücks (z.B. Abbruchmaßnahmen und Altlastenbeseitigung) als zusätzliche Kosten durch den Wohnungsbauträger zu tragen sind. Nach Rückfrage bei den

städtischen Wohnungsbaugesellschaften waren bei den fünf untersuchten Vorhaben derartige Einflüsse nicht gegeben.

Kostengruppe 300 - Bauwerk-Baukonstruktion  
Kostengruppe 400 - Bauwerk-Technische Anlagen

Ergänzend zu den Ausführungen im Gutachten ist anzumerken, dass die sogenannten reinen Baukosten (Kostengruppe 300 und 400) bundesweit einer starken regionalen Streuung unterliegen. Im Großraum München liegen die durchschnittlichen reinen Baukosten aktuell etwa 40 v. H. über dem bundesweiten Mittelwert. Dies wurde im allgemeinen Vergleich über eine entsprechende Anpassung der Kostenkennwerte in den zitierten weiteren Untersuchungen zu Baukosten berücksichtigt.

Zudem hat sich das Verhältnis der Kosten zwischen den Kostengruppen 300 und 400 in den letzten Jahren deutlich in Richtung der Technischen Gebäudeausstattung (Kostengruppe 400) verlagert. Einsparungen im Bereich der klassischen Rohbaukosten (z.B. durch Veränderung der Konstruktion) sind in der Regel nicht mehr zu erreichen. Gleichzeitig erhöhen sich die Ausbaukosten insbesondere für den technischen Ausbau durch technische Anlagen und Vorschriften (Brandschutz, EnEV). Zusätzlich sind für die zunehmend komplexeren Anlagen zur Technischen Gebäudeausrüstung (wie etwa Heizungs- und Lüftungsanlagen) deutlich kürzere Nutzungszeiträume zu berücksichtigen. Damit steigt insgesamt der zu erwartende Instandhaltungsaufwand für die Wohnanlagen.

Kostengruppe 500 - Außenanlagen

Wie in der Untersuchung dargestellt, ist in der Gesamtbetrachtung der Kosteneinfluss durch die Außenanlage gering. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass wegen der zunehmenden baulichen Dichte auf den Baugrundstücken vermehrt als Ergänzung zu den regulären Freiflächen zusätzlich auch begrünte Dachflächen für eine gemeinschaftliche Nutzung zur Verfügung gestellt werden müssen. Die hier zusätzlich anfallenden Baukosten sind der Kostengruppen 300 und 400 zuzuordnen.

Kostengruppe 600 - Ausstattung und Kunstwerke

Wie in der Untersuchung dargestellt, sind diese Kosten in der Praxis nicht mehr relevant.

Kostengruppe 700 - Baunebenkosten

Wie in der Untersuchung dargestellt, hängen die Honorarkosten unmittelbar von den Kosten der Kostengruppen 300 – 500 ab. Höhere Baukosten führen in der Regel zu höheren Honorarkosten.

Wegen der zunehmend komplexeren Bauaufgaben, der grundstücksbedingten Rahmenbedingungen und steigenden Anforderungen durch Verordnungen und Normen werden vermehrt zusätzliche Gutachten und Beratungsleistungen erforderlich (z.B. Schalltechnische Untersuchungen, Verschattungsstudien, Verkehrsgutachten), die einen weiteren Anstieg der Baunebenkosten bedingen.

Dies führt außerdem dazu, dass auf der Grundlage des § 5 der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) – Honorarzonen – häufig sehr hohe Planungsanforderungen (Honorarzone V) festzustellen sind, und dem entsprechend die Honorare für die Architekten- und Ingenieursleistungen steigen.

### **Sonstige kostenbeeinflussende Faktoren**

#### Planungsrechtliche Rahmenbedingungen

Für die Vorhaben im geförderten Wohnungsbau werden in der Regel Grundstücke mit gesichertem Baurecht in Anspruch genommen. In Einzelfällen kann die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich werden (etwa bei Maßnahmen zur Nachverdichtung bestehender Siedlungen).

#### Lage des Grundstücks

Wie bereits ausgeführt, bedingt die Lage des Grundstücks projektbezogene Sonderkosten.

#### Gebäudegrößen und Kompaktheit der Gebäude

Grundsätzlich nutzen die städtischen Wohnungsbaugesellschaften alle Möglichkeiten geplante Vorhaben bevorzugt in kompakten Baukörpern umzusetzen. Besondere städtebauliche Vorgaben in Bebauungsplänen oder aus der Eigenart der näheren Umgebung erfordern aber in Einzelfällen abweichende Bauformen.

#### Wohnungsgrößen

Die städtischen Wohnungsbaugesellschaften setzen in ihren Vorhaben einen mit dem Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration abgestimmten Wohnungsschlüssel um. Bei einzelnen Vorhaben werden dabei auch überproportional viele Kleinwohnungen umgesetzt, um bestimmte Zielgruppen der für geförderten Wohnraum vorgemerkten Haushalte unterbringen zu können. Dies führt – wie beschrieben – zu einer entsprechenden Erhöhung der Baukosten in Bezug zur Wohnfläche. Beispielhaft gilt dies etwa für die ersten Pilotvorhaben zur Wohnraumversorgung besonderer Zielgruppen (Wohnraum für Auszubildende und städtische Bedienstete).

#### Energetisches Verhalten

Im Bereich des geförderten Wohnungsbaus wird derzeit weiterhin die Umsetzung des Effizienzhauses 70 gefordert. Dieser Standard ist aktuell nur noch geringfügig höher als der gesetzliche Mindeststandard. Zum Erreichen dieses Standards genügt in der Regel der zusätzliche Einbau einer reinen Abluftanlage, die zur Einhaltung des gesetzlichen Mindestluftwechsels dient. Eine zusätzliche Komponente zur Wärmerückgewinnung ist meistens nicht erforderlich.

## Schallschutz, Brandschutz

Die grundstücksbezogenen Sonderkosten für baulichen Schallschutz wurden bereits beschrieben.

Zum Brandschutz ist anzumerken, dass bislang nur in wenigen Ausnahmefällen geförderte Wohnungen in Bauwerken höher als 22 m (Hochhäuser) errichtet wurden. Allerdings können in Einzelfällen die Anforderungen aus einem Bebauungsplan oder aus der besonderen Situation auf dem Baugrundstück dazu führen, dass auch für niedrigere Gebäude zusätzliche Aufwendungen entstehen, da der erste Rettungsweg als Sicherheitstreppe ausgeführt werden muss, oder ein zweiter baulicher Rettungsweg von allen Wohnungen erreichbar sein muss. Brandschutzanforderungen für stationäre Pflege betreffen nur entsprechende Einzelvorhaben. Hier wird die Umsetzung in der Regel durch die Situierung der Einrichtungen im Erdgeschoss erleichtert. Zudem sind etwaige Einrichtungen (z.B. Pflege-WG) bewusst in der Größe und Belegungszahl begrenzt.

## Beeinflussung von Betriebs- und Unterhaltskosten

Neben dem beschriebenen Bestreben der städtischen Wohnungsbaugesellschaften, durch Materialwahl und Bauteilausbildung Folgekosten zu optimieren, wird nochmals auf die Verschiebung der Baukosten von den Rohbaukosten zu den Kosten für Technische Gebäudeausrüstung hingewiesen. Langfristig erhöht sich damit der Instandhaltungsaufwand.

## Faktoren aus organisatorischen Zusammenhängen

Der Einfluss der öffentlichen Ausschreibung wurde bereits beschrieben. Durch die konsequente zeitliche Planung und Taktung der Ausschreibungszeitpunkte nutzen die städtischen Wohnungsbaugesellschaften bereits die beschriebenen Marktmechanismen. Das Ansteigen der Baupreise aufgrund der insgesamt hohen Auslastung der Baufirmen ist bereits seit mehreren Jahren erkennbar und aufgrund der Marktsituation weiterhin zu erwarten.

## Zukünftige Änderungen von Vorschriften und Normen

Der Einfluss der zahlreichen zu beachtenden DIN- bzw. CE-Normen wurde bereits im Endbericht der Baukostensenkungskommission des Bundes ausführlich diskutiert. Auf diese Entwicklung können weder die städtischen Wohnungsbaugesellschaften noch die Landeshauptstadt München direkt Einfluss nehmen.

Besondere Aufmerksamkeit gilt vor allem den gesetzlichen Anforderungen im Bereich der Energieeffizienz von Gebäuden. Mit der vom Stadtrat beschlossenen und bestätigten generellen Umsetzung des geförderten Wohnungsbaus als Effizienzhaus 70 wird derzeit die gesetzliche Mindestanforderung noch übererfüllt. Allerdings muss der Bund zur Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie zur Gebäudeenergieeffizienz rechtzeitig vor 2021 den sogenannten „Niedrigstenergiestandard“ für den Wohnungsbau festlegen. Der aktuell vorliegende Gesetzesentwurf zur Novelle der Energieeinsparverordnung

(Gebäudeenergiegesetz) legt nahe, dass dies voraussichtlich einem Effizienzhaus 55 entsprechen wird. Ab 2018 soll dieser Standard für die öffentlichen Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand festgeschrieben werden.

Mit der Anpassung des Stellplatzschlüssels im Wohnungsbau hat das Referat für Stadtplanung und Bauordnung durch Erleichterung einer Vorschrift bereits einen wirkungsvollen Beitrag zur Begrenzung von Baukosten im Wohnungsbau geleistet.

Die oben genannten Einflüsse auf die Kostenentwicklung gelten im wesentlichen für alle im Bereich des geförderten Wohnungsbaus tätigen Bauträger.

Die kostentreibende Wirkung der verbindlichen öffentlichen Ausschreibung auf der Grundlage der VOB/A trifft ausschließlich die städtischen Wohnungsbaugesellschaften. In einen Schreiben der GWG an den Oberbürgermeister wird der hierdurch verursachte Kostennachteil auf etwa 10 v.H. des Vergabewertes geschätzt.

## **Fazit**

Aus Sicht des Referates für Stadtplanung und Bauordnung wird mit der vorliegenden Untersuchung nachvollziehbar dargelegt, dass die Baukosten bei Neubauvorhaben der städtischen Wohnungsbaugesellschaften im Vergleich zu Baukosten privater Dritter angemessen sind. Dies gilt auch im Vergleich zu den aus bundesweiten Daten erhobenen Kosten der Arbeitsgemeinschaft Großer Wohnungsunternehmen (AGW), der Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V. (ARGE e.V.) und dem Baukostenindex des Baukosteninformationssystems der Deutschen Architektenkammern (BKI).

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Effektivitätsvorteile der städtischen Wohnungsbaugesellschaften vermutlich deutlicher ausfallen würde, wenn insbesondere der Einfluss der Verpflichtung zur öffentlich Ausschreibung der Bauaufträge nicht gegeben wäre.

Möglichkeiten zur Kostenoptimierung werden bereits genutzt. Zusätzliche Potentiale, gerade auch der serielle Vorfertigung und des modularen Bauens, werden aktuell auch bei der Umsetzung der Vorhaben im Sofortprogramm „Wohnen für Alle“ erprobt. Die hier gewonnen Erfahrungen werden soweit möglich bei der Umsetzung des sonstigen Wohnungsbauprogramms berücksichtigt.

## **Beteiligung des Bezirksausschusses**

In vorstehender Angelegenheit sieht die Bezirksausschuss-Satzung keine Beteiligung der Bezirksausschüsse vor.

Die Vorlage ist mit der GEWOFAG und GWG abgestimmt.



Eine fristgerechte Vorlage gem. Ziffer 2.7.2 AGAM war leider nicht möglich, da zum Zeitpunkt der regulären Anmeldung die umfangreichen verwaltungsinternen Abstimmungen noch nicht abgeschlossen waren. Um eine weiter zeitliche Verzögerung zu vermeiden, ist eine Behandlung in der heutigen Sitzung erforderlich.

Der Korreferentin, Frau Stadträtin Rieke, und den zuständigen Verwaltungsbeiräten, Herrn Stadtrat Herrn Podiuk und Herrn Stadtrat Kuffer (Beteiligungsmanagement), ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

## **II. Bekanntgegeben**

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Prof. Dr.(I) Merk  
Stadtbaurätin

**III. Abdruck von I. mit II.**

Über die Verwaltungsabteilung des Direktoriums, Stadtratsprotokolle (SP)  
an das Direktorium Dokumentationsstelle  
an das Revisionsamt  
an die Stadtkämmerei  
mit der Bitte um Kenntnisnahme.

**IV. Wv. Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3**

zur weiteren Veranlassung.

Zu IV.:

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. An das Baureferat
3. An das Kommunalreferat
4. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA I
5. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA II
6. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA III
7. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA IV
8. An das Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3  
mit der Bitte um Kenntnisnahme.
  
9. Mit Vorgang zurück an das Referat für Stadtplanung und Bauordnung HA III  
zur weiteren Veranlassung.

Am

Referat für Stadtplanung und Bauordnung SG 3