



Bürokratie pragmatisch reduzieren – Baukosten senken

Impulse vom Wohnkongress der Konrad Adenauer-Stiftung „Stadt. Land. Wohnraum?“ – am 16. Oktober 2025

Jan Cernicky, Sarah Al Doyaili-Wangler, Melanie Gerster

- Der deutsche Wohnungsmarkt steckt in einer tiefgreifenden Krise. Die hohen Wohnkosten belasten zunehmend auch mittlere Einkommen, beeinträchtigen die wirtschaftliche Mobilität und fördern politische Spannungen. Eine nachhaltige Entspannung ist nur durch mehr Wohnungsbau möglich – doch hohe Baukosten und komplexe regulatorische Vorgaben bremsen die Bautätigkeit.
- Die Vielzahl an baurelevanten Normen in Deutschland treibt die Baukosten erheblich in die Höhe. Eine Orientierung an der Zielerreichung statt kleinteiliger Vorgaben kann helfen, die regulatorische Komplexität zu reduzieren.
- Die föderal unterschiedlichen Bauordnungen in Deutschland erschweren Planungs- und Genehmigungsverfahren und erhöhen Baukosten. Eine Vereinheitlichung der Regelwerke wäre ein erster möglicher Schritt zum dringend benötigten Bürokratieabbau.
- Gleichzeitig braucht es einen deutlichen Abbau an Regulatorik wie mit dem Bauturbo oder dem Berliner Schneller-Bauen-Gesetz vorgesehen.

Seit 2011 ist die Bevölkerung in Deutschland um rund 2.8 Millionen Menschen gewachsen, insbesondere in großstädtischen Regionen. Die daraus resultierende Nachfrage nach Wohnraum trifft auf ein knappes Angebot und hat die Miet- und Kaufpreise deutlich steigen lassen. Haushalte mit geringem Einkommen sind besonders betroffen und wenden bis zu 45 Prozent ihres Budgets für Wohnkosten auf¹. Der Rückgang von Sozialwohnungen und regionale Unterschiede verschärfen die soziale Ungleichheit zusätzlich. Die finanzielle Belastung durch Wohnkosten ist allerdings schon seit Jahren nicht mehr nur eine Herausforderung für Geringverdiener-Haushalte, auch Haushalte mit mittleren Einkommen haben immer mehr Schwierigkeiten, geeigneten Wohnraum zu finden.

Wohnen ist ein soziales, wirtschaftliches und politisches Thema

Die Wohnungsfrage ist nicht allein ein soziales Thema, sondern berührt zentrale wirtschaftliche und politische Fragestellungen. Hohe Angebotsmieten bzw. hohe Kauf- und Kaufnebenkosten für Eigentum behindern die Mobilität von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Das beeinträchtigt mittelbar auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit Deutschlands, da Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht dort zur Verfügung stehen, wo Unternehmen sie einstellen wollen.² Gleichzeitig zeigt sich, dass die angespannte Lage am Wohnungsmarkt zur politischen Polarisierung beiträgt.

Zwar gibt es für eine Senkung der Miet- und Kaufpreise kurzfristig wirksame Hebel wie etwa die Mietpreisbremse oder eine Reduzierung von Grunderwerbssteuer, Notar- oder Maklerkosten. Doch eine nachhaltige Entspannung des Wohnungsmarktes kann es nur über eine deutliche Ausweitung des Wohnraumangebots geben.

Erweiterung des Wohnraumangebots unerlässlich für Entspannung der Situation

Die Bautätigkeit bleibt jedoch deutlich hinter dem Bedarf zurück. Zwischen 2021 und 2023 wurden lediglich 79 Prozent der benötigten Wohnungen fertiggestellt – in den sieben größten Städten sogar nur 59 Prozent. Im Jahr 2024 ist die Zahl der fertiggestellten Wohnungen bundesweit noch einmal deutlich gesunken: Mit rund 252.000 Einheiten lag sie 14,4 Prozent unter dem Vorjahreswert.³

Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Der zentrale Aspekt ist aber sicherlich, dass der Wohnungsbau zu teuer ist. Das liegt unter anderem an von der Politik kurzfristig nur schwer veränderbaren Faktoren wie z.B. gestiegenen Kosten für Bauland, Material, Personal und Finanzierungen. Doch unstrittig ist auch, dass Bürokratiekosten großen Einfluss auf die hohen Baukosten haben. Bundesweit unterschiedliche regulatorische Vorgaben, energetische Maßnahmen und Normierungen, die über die Erfüllung sicherheitsrelevanter Bauvorschriften hinausgehen, verkomplizieren und verteuern den Neu- und Umbau von Wohnraum. Politische Entscheidungsträger haben in diesem Bereich einen wichtigen Hebel zur Baukostensenkung in der Hand. Dies wurde auf dem Kongress „Stadt. Land. Wohnraum? – der Wohnkongress für alle“ der Konrad-Adenauer-Stiftung am 16. Oktober 2025 intensiv diskutiert. Einige Vorschläge werden hier betrachtet:

Normen

Es scheint Konsens darüber zu herrschen, dass die Vielzahl an weitgehend verbindlichen Normen im Bau ein großer Kostenfaktor ist. Tatsächlich gibt es fast 4.000 baurelevante Normen, deren Zahl in den letzten Jahren weiter deutlich gestiegen ist.⁴ Mit dem technischen Fortschritt und erhöhten Ansprüchen – etwa in Bezug auf Klimaschutz, Barrierefreiheit oder Lärmschutz – haben sich auch die Anwendungsfelder ausgeweitet.

Normen sind sinnvoll, sollten aber nicht in jedem Fall rechtsverbindlich gemacht werden

Einfach nur die Anzahl der Normen zu reduzieren, ist also keine politisch sinnvolle Forderung. Für sich sind die einzelnen Normen nützlich, um zu standardisieren und so nicht bei der Abstimmung zwischen Gewerken, in Fragen zu Genehmigungen oder Versicherungen jeweils quasi von Null anfangend Einzelabsprachen treffen zu müssen.

Allerdings ist zwischen Industrienormen und Anwendungsnormen zu unterscheiden: Industrienormen definieren technische Standards etwa für Steckdosen, Heizungsrohre oder Ziegelsteine, die notwendig sind, damit nicht jedes Mal aufwändig geprüft werden muss, welche Dinge im Bau zusammenpassen.

Anwendungsnormen dagegen definieren umfassende Anwendungsfälle wie etwa Gebäude-typen, Vorgaben für Barrierefreiheit und ähnliches. Das ist sinnvoll, um in bestimmten Anwendungsfällen klare und für alle transparente Definitionen zu haben. Hierbei wird immer wieder betont, dass Normen an sich für diese Orientierung geschaffen sind, aber nicht rechtsverbindlich seien. Jeder habe die Freiheit, auch anders zu bauen. Das stimmt aber nur begrenzt – durch verschiedene Faktoren werden in Bauprojekten meist gleich mehrere Anwendungsnormen für die Bauträger verbindlich:

- › In den verschiedenen Bauordnungen der Bundesländer werden viele Normen übernommen, wodurch sie zur gesetzlichen Anforderung werden.
- › Verschiedene Zertifizierungen wie „barrierefrei“, Klimaschutzstandards, Gebäudetypen und anderes werden zu Vorgaben für Förderprogramme. In dem Fall fließen Fördergelder nur, wenn die entsprechende Anwendungsnorm erfüllt wird – auch wenn das unterliegende Ziel anders erreicht werden könnte.
- › Versicherungen beziehen sich auf Normen. Damit wird die Anwendung, vor allem von sicherheitsrelevanten Normen, faktisch vorgeschrieben, da sonst der Versicherungsschutz erlischt. Auch hier besteht kein Spielraum, ebenso wirksame aber nicht in der Norm vorgesehene Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen. Denn im Schadensfall wird geprüft, ob der Norm entsprechend gebaut wurde.

Das Problem der aus Normen folgenden überbordenden Vorschriften im Bau ist durchaus bekannt, was die Debatten auf dem Wohnkongress unterstrichen haben. Ein Ansatz ist der Gebäudetyp E, der einen Rahmen für die Vereinbarung niedrigerer – aber immer noch ausreichender – Normen im Bau definieren soll. Die Idee ist gut, adressiert aber nur einen Teil des Problems. Wenn spezielle Maßnahmen gefördert werden sollen, etwa mit Blick auf den Klimaschutz oder auf Barrierefreiheit, wird der Gebäudetyp E vermutlich nicht infrage kommen. Auch Versicherungen werden weiter eine klare und rechtssichere Definition für bauliche Vorsorge gegen die von ihnen versicherten Risiken verlangen und wenig Interesse am Wegfall bestehender Normen haben.

Der Gebäudetyp E löst nicht alle Probleme

Eine umfassendere Lösung wäre es daher, Anwendungsnormen und Industrienormen konzeptionell stärker zu trennen. Denn was bei einer Steckdose Sinn ergibt – vor Produktionsbeginn anhand der Norm sicherzustellen, dass die Steckdose alle in der Norm niedergelegten Spezifikationen erfüllt – ergibt keinen Sinn bei einem komplexen und stark von den äußeren Gegebenheiten abhängigen Bauprojekt. Statt kleinteiliger Vorschriften zur Erreichung von Zielen wie höhere Energieeffizienz oder Lärmschutz, sollte anhand klarer Kategorien definiert und schließlich auch die Zielerreichung gemessen werden.

Zwischen Industrienormen und Anwendungsnormen klar unterscheiden

Beim Lärmschutz würde so zum Beispiel nur noch geprüft, ob die Lärmbelastung in einer Wohnung die festgelegten gesundheitsschädlichen Grenzen nicht überschreitet. Das hätte für ein Gebäude an einer Bahnstrecke mehr bauliche Maßnahmen zum Lärmschutz zur Folge als für eines am Waldrand. Es wäre auch egal, ob zur Absenkung der Lärmelastung durch eine am Haus vorbeilaufende Straße Schallschutzverglasung genutzt wird, oder ggf. eine vor einem Fenster stehende Tanne den Lärm schon ausreichend reduziert.

Entscheidend sollte das Ergebnis sein, nicht, ob alle Normen abgearbeitet worden sind

Eine solche Prüfung ließe sich anhand von Bauplänen mithilfe von Künstlicher Intelligenz mit relativ geringem Aufwand durchführen. Dass ein solcher Ansatz auch heute schon funktioniert, zeigt das Beispiel der Niederlande, wo der regulatorische Aufwand unter anderem durch summarische Prüfungen von Bauanträgen und eine vereinfachte kommunale Raumplanung deutlich reduziert wurde – bei Beibehaltung der hohen Qualität der Bauwerke.

Vereinheitlichung der Bauordnungen

Das föderale System der Bundesrepublik zeigt sich auch im Bereich Bauen und Wohnen: Bauen ist Ländersache. Trotz grundsätzlicher Berechtigung der Länderzuständigkeit, werden hohe bürokratische Hürden hierdurch weiter verkompliziert, da Regeln in jedem Bundesland unterschiedlich ausgestaltet werden – teilweise sogar von Kommune zu Kommune. Abweichende Vorgaben, zum Beispiel zu Brandschutz, Stellplatzregelungen, Abstandsflächen oder Barrierefreiheit, erschweren eine Koordinierung und Angleichung von Bauprojekten und tragen zu deren Verlangsamung und Verteuerung bei.⁵

Bauen ist Ländersache – die Musterbauordnung könnte zu einer gewissen Vereinheitlichung beitragen

Die Bauordnungen der einzelnen Bundesländer orientieren sich zwar grundsätzlich an der Musterbauordnung (MBO) der Bauministerkonferenz, weisen jedoch teils erhebliche Unterschiede in ihrer konkreten Ausgestaltung auf. Ursächlich hierfür sind regionale Unterschiede bei den jeweiligen Bedarfen, die sich unter anderem im Städtebau deutlich zeigen. Dies erschwert insbesondere beim modularen oder seriellen Bauen die überregionale Nutzung eines einheitlichen Modells, da die geltenden Standards und Vorgaben in den Bundesländern voneinander abweichen. Sichtbar wird dies etwa beim Bau von Wohnheimen aber auch im klassischen Wohnungsbau.

Deshalb sind Handwerksbetriebe, Architekten, Ingenieure und Bauunternehmen mit massiven Herausforderungen bei der Umsetzung von Wohnungsbauprojekten konfrontiert: Sie müssen sich immer wieder in neue Regeln einarbeiten und sich fernab ihrer eigentlichen Aufgaben beispielsweise mit juristischen Gesetzestexten auseinandersetzen. Die Folge sind längere Planungs- und Bauzeiten, höhere Baukosten sowie eine Häufung von Planungs- und Umsetzungsfehlern, die das Bauen verteuern.⁶

Eine Vereinheitlichung der Bauordnungen (z.B. durch Übernahme der MBO) würde dies deutlich vereinfachen. Standards im modularen und seriellen Bauen, die bundesweit angewandt werden können, ggf. auch mit Genehmigungen außerhalb der Landesordnungen, würden Herstellungsprozesse vereinfachen und die Produktionskosten senken. Durch deutschlandweit einheitliche Prozesse würde es auch einfacher, Verfahren und Antragswesen endlich komplett zu digitalisieren.

Um solche neuen Verfahren zu entwickeln und daraus zu lernen, bieten sich innerhalb der Bauministerkonferenz abgestimmte Modellprojekte an. Bewähren sie sich, werden sie in die verbindliche Musterbauordnung übernommen und bundeseinheitlich angewandt. Ist das nicht der Fall, sollten sie zur Vermeidung von weiterem Wildwuchs in den Bauvorschriften der Bundesländer aufgegeben werden.

Modellprojekte können Verfahren ausprobieren, die andere Länder im Erfolgsfall übernehmen könnten

Grundsätzlich sollte das Ziel nicht nur eine Vereinheitlichung, sondern auch ein deutlicher Abbau an Regulatorik sein. Der Bauturbo der aktuellen Bundesregierung geht diesen Weg.

Ein aktuelles Beispiel gibt es in Berlin: Das Land hat mit dem Schneller-Bauen-Gesetz (SBG)⁷ 2024 ein umfassendes Maßnahmenpaket zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Wohnungsbau verabschiedet. Ziel ist die Schaffung von mehr bezahlbarem, sicherem und klimagerechtem Wohnraum durch effizientere Verwaltungsprozesse und reduzierte rechtliche Hürden.

Das Gesetz und dessen Umsetzung wurde auf dem Wohnkongress ausführlich diskutiert. Es umfasst über hundert gesetzliche und untergesetzliche Änderungen, darunter 45 Einzelnormen in zehn Landesgesetzen sowie eine Rechtsverordnung. Es setzt auf verbindliche Fristen, Zuständigkeitsklarheit und die Einführung von Fiktionen zur Verfahrensbeschleunigung. Ergänzend wurden untergesetzliche Maßnahmen wie die Digitalisierung von Verfahren, die Vereinheitlichung behördlicher Entscheidungen und die Erstellung von Leitfäden implementiert. Besonders hervorzuheben sind die Vereinfachungen im Baurecht (z. B. reduzierte Raumhöhen, erleichterte Umnutzungen), die Einführung von Bauantragskonferenzen sowie die Priorisierung wohnungsbaubezogener Verfahren im Denkmal-, Naturschutz- und Wasserrecht.

Ob durch das Schneller-Bauen-Gesetz ein investitionsfreundliches Klima geschaffen und die Wohnraumbereitstellung beschleunigt werden kann, muss sich noch zeigen. Sollte dies der Fall sein, wäre es ein gut übertragbares Modell für andere Bundesländer.

Berlins „Schneller-Bauen-Gesetz“ – ein Modellprojekt zur Nachahmung?

-
- 1 Statistisches Bundesamt (2025): Wohnen. Anteil der Wohnkosten am verfügbaren Haushaltseinkommen, Stand 29. Januar 2025, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/eurostat-anteil-wohnkosten-haushaltseinkommen-mz-silc.html> [letzter Zugriff: 30.10.2025]
 - 2 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Versäumnisse angehen, entschlossen modernisieren. Jahresgutachten 2024/25, www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg202425/JG202425_Gesamtausgabe.pdf [letzter Zugriff: 28.10.2025].
 - 3 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2025). Baufertigstellungen und Bauüberhänge im Jahr 2024. Fachbeitrag, 12.08.2025; <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/bautaetigkeit/wohnungsbau fertigstellungen/wohnungsbau fertigstellungen.html#:~:text=Dokumenttyp:%20Fachbeitrag%2012.08.2025%20Baufertigstellungen,R%C3%BCckgang%20k%C3%BCnftigen%20Baufertigstellungs zahlen%20erwarten%20lassen>. [letzter Zugriff: 28.10.2025].
 - 4 Verband Beratender Ingenieure (2025): Teures Bauen: Bremst sich die Branche mit Normen und Standards selbst aus? 04. 01.2024 <https://www.vbi.de/aktuelles/news/teures-bauen-bremst-sich-die-branche-mit-normen-und-standards-selbst-aus/> [letzter Zugriff: 30.10.2025].
 - 5 Bundesingenieurkammer und VBI (2025): Schneller Planen und Bauen – Baurecht und Bauordnungen umgehend reformieren – Positionen der Bauwirtschaft, https://www.bayika.de/bayika-wAssets/docs/aktuelles/2025/2025-06-04_Sechs-Punkte-Erklarung-von-Bundesingenieurkammer-und-VBI.pdf [letzter Zugriff: 30.10.2025].
 - 6 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Kostengünstiges Bauen durch Vereinheitlichung und Deregulierung des Bauordnungsrechts, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-27-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 [letzter Zugriff: 30.10.2025].
 - 7 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (2024): Das Schneller-Bauen-Gesetz, <https://www.berlin.de/sen/bauen/baurecht-und-bauplanung/schneller-bauen-gesetz/> [letzter Zugriff: 30.10.2025].

Impressum

Die Autorinnen und der Autor

Dr. Jan Cernicky leitet die Abteilung Wirtschaft und Innovation in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dr. Sarah Al Doyaili-Wangler ist Referentin für Soziale Marktwirtschaft in der Abteilung Wirtschaft und Innovation, in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Melanie Gerster ist Referentin für Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in der Abteilung Wirtschaft und Innovation, in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2025, Berlin

Kontakt:

Jan Cernicky
Leiter Wirtschaft und Innovation
Analyse und Beratung
jan.cernicky@kas.de
Tel. +49 30 26996-3516

Bildnachweis Titelseite: © Smarterpix / ArchManStocker
Gestaltung und Satz: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-332-2