

29.06.2021

Entschließungsantrag

der Fraktion der SPD

**Rechtssicherheit und Menschlichkeit gehen vor:
Nordrhein-Westfalen braucht eine zeitgemäße, rechtssichere, praktikable und menschliche Landesbauordnung - Die Landesregierung muss Ihren Gesetzentwurf zurücknehmen und die Landesbauordnung 2018 einer grundlegenden Revision unterziehen**

zu dem „**Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018**“

Gesetzentwurf der Landesregierung

Drucksache 17/12033

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen

Drucksache 17/14320

I. Ausgangslage

Der von der Landesregierung eingebrachte Gesetzentwurf einer Landesbauordnung (Gesetz zur Modernisierung des Bauordnungsrechts in Nordrhein-Westfalen – Baurechtsmodernisierungsgesetz (BauModG NRW), Drs. 17/2166) wurde vom Landtag mit den Stimmen von CDU, FDP und AfD am 12. Juli 2018, gegen die Stimmen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen verabschiedet. Diese Landesbauordnung trat am 1. Januar 2019 in Kraft.

Der Gesetzentwurf unterlag zum Teil massiver Kritik aufgrund bedeutender handwerklicher Mängel und einer Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe und aufgrund der unzureichend verbindlichen Vorgaben in vielen Regelungsbereichen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Landesbauordnung von 2018 in der Anwendung für die Kommunen keine Erleichterung und keine Vereinfachung der Verfahrensabläufe gebracht hat, weil Rechtsunsicherheiten und fehlende Verwaltungsvorschriften sowie ein Abbau von Standards zu deutlich höherem zeitlichem und damit auch personellem Aufwand in den kommunalen Bauämtern geführt haben.

Bereits im September 2020, also nur gut eineinhalb Jahre nach Inkrafttreten der Landesbauordnung 2018, hat die Landesregierung den Änderungsgesetzentwurf zur Landesbauordnung im Rahmen einer Verbändeanhörung bekannt gemacht. Die erste Lesung im Landesparlament fand bereits am 16. Dezember 2020 statt. Dieser ungewöhnliche Vorgang macht deutlich, wie groß der Druck war, die offensichtliche Vielzahl der erheblichen Mängel im Gesetz - Experten sprechen von rund 100 Punkten mit Änderungsbedarf - zu beheben.

Im Rahmen der zugehörigen Expertenanhörung vom 5. Februar 2021 wurden erneut zahlreiche und zum Teil massive Mängel auch in diesem Änderungsgesetzentwurf deutlich gemacht.

Auch die Erörterung des mit Datum vom 8. Juni 2021 äußerst kurzfristig vorgelegten Änderungsantrages der Fraktionen von CDU und FDP am 16. Juni 2021 im Rahmen einer Ausschuss-Sondersitzung, mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie die weitere Anhörung des Ausschusses am 25. Juni 2021, brachten massiven Änderungsbedarf zum Vorschein.

Am Ende wurde gar insgesamt bezweifelt, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung in Verbindung mit den Änderungsanträgen der regierungstragenden Fraktionen von CDU und FDP den Zielen, durch Änderungen in der Landesbauordnung das Bauen zu vereinfachen und Baukosten zu verringern, in der Praxis überhaupt Rechnung trägt.

Es wurde im Interesse rechtssicherer Entscheidungen in der kommunalen Genehmigungspraxis und im Interesse der Rechtsklarheit des Gesetzestextes und Berücksichtigung der vorgebrachten Einwände gebeten.

Das betrifft insgesamt vor allem vier wesentliche Aspekte:

1. Rechtssicherheit und Rechtskonformität

Aus juristischer Sicht enthält auch dieser Änderungsgesetzentwurf weiterhin viele unbestimmte Rechtsbegriffe. So sollen Wohnungen »im erforderlichen Umfang« barrierefrei sein, »zumindest wesentliche Barrieren« sollen vermieden werden und »möglichst kostenneutrale Wohnbauten« entstehen. Auch die Vorgabe, »altersgerecht« zu bauen, lässt viele Fragen offen, ebenso wie die Vorgabe hinsichtlich der Zulässigkeit von Küchen ohne Fenster, wenn als Erfordernis lediglich »eine wirksame Lüftung« vorgeschrieben wird, um nur einige Beispiele zu nennen.

Dies wird zu Auslegungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheit im Gesetzesvollzug vor Ort führen. Hinzu kommt, dass viele handwerkliche Fehler, wie etwa irreleitende Verweise innerhalb des Änderungsgesetzentwurfes, Formulierungsfehler und die Einfügung von Regelungen aus anderen Rechtsordnungen, die jedoch systemisch nicht mit der Landesbauordnung NRW zusammenpassen, zu immer neuen Widersprüchen führen, die die Anwendung der LBO in der kommunalen Praxis ganz erheblich erschweren werden.

So wird die angestrebte Beschleunigung von baurechtlichen Genehmigungsverfahren und die Beförderung eines rechtssicheren Wohnungsbaus in Nordrhein-Westfalen trotz eines Änderungsgesetzes zum sogenannten »Baurechtsmodernisierungsgesetzes« der Landesregierung aus dem Jahr 2018, auch zukünftig scheitern.

Auch hinsichtlich der Rechtskonformität entspricht der Änderungsgesetzentwurf nicht den Anforderungen, denn entgegen § 6 Abs. 2 des Inklusionsgrundsätzegesetzes NRW (IGG NRW) ist im Formblatt des Gesetzentwurfes kein Abschnitt über die Auswirkungen des Gesetzes auf Menschen mit Behinderungen enthalten. Unter Anforderungen an die Gesetzgebung

wird im IGG aber ausgeführt: „prüft die Landesregierung vor Einbringung eines Gesetzes in den Landtag, dass die Bestimmungen dieses Gesetzes der UN-Behindertenrechtskonvention entsprechen. Die Auswirkung eines Gesetzes auf Menschen mit Behinderungen sind jeweils im Gesetz aufzuzeigen.“

Darüber hinaus wird im gesamten Änderungsgesetzentwurf auf die UN-Menschenrechtskonvention für Menschen mit Behinderungen keinerlei Bezug genommen. Die UN-Menschenrechtskonvention ist jedoch Maßstab und Orientierung für alle Bundes- und Landesgesetze auch und insbesondere für die Landesbauordnung, die Grundlage und Rahmen für ein Umdenken in Bezug auf gesellschaftliche Teilhabe im Bereich Wohnen ist.

Auch hinsichtlich der Nachhaltigkeitsstrategie 2020 der Landesregierung, wonach Barrierefreiheit eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Austauschprozess in der Bevölkerung ist, besteht zwischen dem Änderungsgesetzentwurf und den formulierten politischen Zielen dieser Landesregierung ein eklatanter Widerspruch.

Der Änderungsantrag der Regierungsfractionen von CDU und FDP mit seinen 12 Änderungsbefehlen vermag Rechtssicherheit und -konformität nicht herzustellen. Im Gegenteil: Er schafft mit weiteren unbestimmten Begriffen wie zum Beispiel „vergleichbar“ neue Rechtsunsicherheiten.

2. Aushöhlung der verbindlichen Vorgaben zum barrierefreien Bauen

Der Änderungsgesetzentwurf sieht eine Verringerung der Standards zum barrierefreien Bauen vor. So sollen Wohnungen zukünftig nur noch »im erforderlichen Umfang« barrierefrei sein. Das ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der die Hintertür für den Abbau barrierefreier Standards eröffnet. Der Änderungsgesetzentwurf enthält eine Reihe weiterer unbestimmter Rechtsbegriffe (s. o.), die zur Aushöhlung der verbindlichen Regelungen für barrierefreies Bauen im Gesetz führen. So urteilt die Agentur Barrierefreiheit in deren Stellungnahme, dass mit dem vorgelegten Änderungsgesetzentwurf sogar in Teilen „eine Verschlechterung gegenüber der bis 2018 gültigen Landesbauordnung des Jahres 2000 vorgenommen“ werden soll.¹

So ist es nicht verwunderlich, dass der Änderungsgesetzentwurf, wie schon der Entwurf des Baurechtsmodernisierungsgesetzes selbst auf erhebliche Kritik seitens der Sozialverbände getroffen ist. Sage und schreibe 21 Organisationen, inklusive des Deutschen Mieterbundes und des Deutschen Gewerkschaftsbundes haben sich zusammengefunden und den Änderungsgesetzentwurf grundsätzlich kritisiert. Zuletzt nachzulesen in deren Brief an alle Fraktionen des Landtages vom 21. März dieses Jahres, dem die Erklärung dieses Bündnisses vom 2. Februar angehängt ist. Bezeichnender Titel: „Bröckelnde Standards: Novelle der Landesregierung schwächt barrierefreies Bauen“.

Die Abschwächung verbindlicher Regelungen zur Herstellung barrierefreien Wohnraums ist grundsätzlich falsch, weil es laut dem jüngsten Teilhabebericht für das Land Nordrhein-Westfalen eine aktuelle und erhebliche Bedarfslage an barrierefreiem Wohnraum für mobilitätsbeeinträchtigte Menschen insgesamt gibt. Danach verfügen lediglich 18 % der Menschen mit Behinderungen über barrierefreien Wohnraum.

Zudem müssen laut eigener Wohnungsmarktprognose des Landes bis zum Jahr 2040 rund 700.000 altersgerechte Wohnungen entstehen. In der Gesamtschau dreht der Änderungsgesetzentwurf die erreichten gesetzlichen Fortschritte für das barrierefreie Bauen im geltenden

¹ Stellungnahme der Agentur Barrierefrei, 17/3561.

Bauordnungsrecht NRW wieder zurück und verschärft damit den Wettbewerb um die wenigen barrierefreien Wohnungen. Dies ist mit Blick auf die demografische Entwicklung der Gesellschaft insgesamt verantwortungslos.

So verwundert das Urteil der Landesbehindertenbeauftragten für NRW, Frau Claudia Midden-dorf, zum Änderungsgesetzentwurf nicht:

„Deutschland hat sich mit der Unterzeichnung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) verpflichtet, die Rechte von Menschen mit Behinderungen zu wahren, zu gewährleisten, zu fördern und zu schützen. Für uns in Nordrhein-Westfalen wurde die Umsetzung der UN-BRK mit dem Inklusionsgrundsätze-gesetz verankert. Der Änderungsentwurf widerspricht den Grundsätzen der UN-BRK. [...] Daher ist die Barrierefreiheit mehr als eine wohlwollende Nettigkeit, sie muss eine Selbstverständlichkeit werden. Hier geht es um gleichberechtigte Teilhabe, die nicht ignoriert werden darf. Durch die Neufassung der Landesbauordnung wird diese jedoch geschwächt statt verstärkt. Ein Wegfall der Regelungen zum nachträglichen Einbau von Treppenliften ist ebenso wenig hilfreich wie ein Aufzug, der zwar barrierefrei erreichbar, jedoch nicht barrierefrei sein muss. Barrierefreies Bauen und Wohnen muss zum neuen Standard werden und nicht mitunter auf bestimmte Räume und Zugänge beschränkt sein. Daher hoffe ich inständig, dass der Entwurf eine Neuauflage erfährt, die barrierefreiem und selbstbestimmtem Wohnen gerecht wird.“²

Leider wird sich diese Hoffnung auch nicht durch den Änderungsantrag der Regierungsfra-ktionen von CDU und FDP erfüllen, weil keiner der 12 Änderungsbefehle verbindliche Vorgaben zum barrierefreien Bauen wiederherzustellen vermag.

3. PV-Anlagen auf Parkplätzen

Die in § 8 des Änderungsgesetzentwurfes eingeführte Pflicht zur Installation von Photo-voltaikanlagen auf Parkplätzen ab einer Größe von 25 Stellplätzen wird von den an der Anhö-rung beteiligten Experten unisono aus verschiedensten Gründen abgelehnt. Auch hier sind unbestimmte Rechtsbegriffe wie „geeignete“ Flächen, „städtebauliche Gründe“ oder „unver-hältnismäßig hoher Aufwand“ nicht geeignet, Rechtssicherheit herzustellen.

Der Änderungsantrag der Regierungsfractionen von CDU und FDP nimmt zwar die Pflicht zur Installation von Photovoltaikanlagen auf Parkplätzen für Wohngebäude zurück und erhöht die Größe von 25 auf 35 Stellplätzen. Aber die nachteiligen Folgen hinsichtlich des städtischen Binnenklimas (Stichworte: Flächenversiegelung, mangende Begrünung, Hitze-Inseln) bleiben ebenso unberücksichtigt wie Rechtssicherheit dadurch hergestellt und Bedenken aus der An-hörung ausgeräumt werden.

4. Weitreichende Übertragung bauaufsichtlicher Aufgaben an privatwirtschaftlich tätige Sach-verständige und Vermesser zulasten zügiger und rechtssicherer Genehmigungsverfahren sowie zulasten des Verbraucherschutzes

Der Änderungsgesetzentwurf lässt die Absicht zur weitreichenden Privatisierung bauaufsicht-licher Aufgaben durch Übertragung an privatwirtschaftlich tätige Sachverständige und Ver-messer, teils sogar über deren Kompetenzfelder hinaus erkennen. Öffentliche Bauaufsicht ist aber auch aktiver Verbraucherschutz für die oft größte Investition im Leben der meisten Bür-ger. Beschleunigung und Privatisierung zugunsten der Bauwirtschaft, aber zulasten der

² Pressemitteilung der Landesbehindertenbeauftragten vom 1. Februar 2021. Änderung der Landes-bauordnung: Barrierefreiheit ist mehr als eine wohlwollende Nettigkeit | Das Landesportal Wir in NRW

Sicherheit sind für die Bevölkerung kein Vorteil. Hier führt privat vor Staat weder zu einer Beschleunigung von Genehmigungsverfahren noch zu mehr Rechtssicherheit im Interesse der Bauherren und Investoren.

Die fortschreitende Entfernung fachgerechter Genehmigungsverfahren aus dem Änderungsgesetzentwurf verschiebt Aufgabenschwerpunkte immer weiter in Richtung öffentlicher Nachsorge. Diese wird dann für den Bürger teurer, ist mit Rechtsunsicherheiten und vielfach Rechtsstreitigkeiten verbunden. Das entscheidende Vorhaben, eine Beschleunigung der Verfahren zu erzielen, wird durch den Änderungsgesetzentwurf nicht erreicht, da eine zu große Anzahl an Unstimmigkeiten und Unklarheiten enthalten ist. Und so heißt es in der Stellungnahme der Stadt Castrop-Rauxel zum Änderungsgesetzentwurf u. a.: „Mit dieser Schlagseite wird die Baugenehmigung von einem nützlichen allgemeinen Instrument der Rechtssicherheit zu einer lückenhaften Sammlung von Nachweisen verkürzt, deren innerer Zusammenhang mangels behördlicher Prüfung offenbleibt.“³

Die Vorschläge der Regierungsfractionen von CDU und FDP in ihrem Änderungsantrag verstärken diese Entwicklung und sind daher ebenfalls nicht zustimmungsfähig.

Zusammenfassend: Besser vollständige Revision als Reparaturansatz.

Zusammenfassend stellt sich die Frage, ob ein fehlerbehaftetes Änderungsgesetz zur Reparatur einer fehlerhaften Landesbauordnung 2018 überhaupt Sinn macht oder ob es besser ist, zu einer ganz neuen Gesetzesgrundlage zu kommen, die den oben genannten Anforderungen auch genügt. Hierzu gab es in der Expertenanhörung vom 5. Februar eine eindeutige Meinung:

„Es wäre anzuregen, diese Novelle zum Anlass zu nehmen, die Bauordnung 2018 einer vollständigen Revision und einem Screening zu unterwerfen, um sie dann in endgültig rechtsklarer Form den Bauämtern und uns Investoren zur Verfügung zu stellen.“⁴

Der Änderungsantrag der Regierungsfractionen von CDU und FDP ist nicht geeignet, dieser Anregung aus der Anhörung Argumente entgegen zu setzen. Im Gegenteil.

II. Der Landtag stellt fest

- Der Entwurf eines „Gesetz(es) zur Änderung der Landesbauordnung 2018“ (Drs. 17/12033) genügt aufgrund seiner massiven juristischen und inhaltlichen Mängel nicht den Anforderungen an eine zeitgemäße, rechtssichere, praktikable und menschliche Landesbauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen.
- Der Änderungsgesetzentwurf ist damit nicht geeignet, die Landesbauordnung aus dem Jahr 2018 so zu reparieren, dass diese für unser Land eine gute und sichere landesrechtliche Grundlage für das Bauen darstellen könnte, die vor allem der Sicherheit und Wohnqualität aller Menschen dient.
- Die Änderungsanträge der Regierungsfractionen von CDU und FDP, die sich trotz massiver Kritik in der Anhörung vollständig in der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen wiederfinden, machen den Gesetzentwurf

³ Stellungnahme der Stadt Castrop-Rauxel, 17/3583.

⁴ Ausschussprotokoll der Anhörung des AHKBG vom 5. Februar 2021, S. 20 (APr 17/1299).

der Landesregierung zur Änderung der Landesbauordnung nicht besser und ändern an der Kritik nichts.

- Daher ist der Änderungsgesetzentwurf zurückzuziehen. Stattdessen ist eine grundlegende Revision der Landesbauordnung 2018 notwendig, die rechtssicher, praktikabel und gesetzeskonform, insbesondere auch hinsichtlich der Bedürfnisse der Menschen mit Behinderungen, ist.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

- Den Änderungsgesetzentwurf zur Änderung der Landesbauordnung 2018 (Drs. 17/12033) zurückzuziehen.
- Die Landesbauordnung 2018 unverzüglich einer grundlegenden Revision zu unterziehen, um eine rechtssichere, rechtskonforme und praktikable Rechtsgrundlage zu schaffen, die den Erfordernissen der Menschen, kommunalen Bauaufsichtsbehörden, der Investoren und insbesondere den Herausforderungen des demografischen Wandels gerecht wird.
- Dem Landtag von Nordrhein-Westfalen auf dieser Basis einen soliden und zukunftsweisenden Änderungsgesetzentwurf für eine neue Landesbauordnung vorzulegen.

Thomas Kutschaty
Sarah Philipp
Christian Dahm
Andreas Becker

und Fraktion