

23.06.2021

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de
hans-willi.koerfges@landtag.nrw.de

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 17/4098
Alle Abg

Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung Änderungsanträge zum Gesetzentwurf der Landesregierung

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

im Arbeitskreis nordrhein-westfälischer Bauaufsichtsbehörden – AK bab – sind rund 170 engagierte Untere Bauaufsichtsbehörden aus NRW langjährig organisiert. Wir sind ein Austauschgremium zur regelmäßigen informellen Beratung über Fragen der Anwendungspraxis der Bauordnung. Die Koordinierung erfolgt durch die Geschäftsstelle aus neun Leitungen der Bauaufsicht großer und kleiner Städte und Kreise im ganzen Land.

Aus unserem Kreis haben sich binnen dreier Tage ein Drittel (von 170!) Bauaufsichtsbehörden durchweg kritisch zu den Änderungsanträgen und dem Gesetzentwurf geäußert. Mit der Sicht der ständigen Anwendungspraxis der Unteren Bauordnungsbehörden nehmen wir Stellung zu den Änderungsanträgen für das Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018. Vorweggenommen eine Einschätzung von der operativen Ebenen, auf welcher Weise Verfahren beschleunigt werden können:

- Klare Vorgaben für die Kommunen, wie viele Vorgänge je Vollzeitstelle leistbar sind – Richtzahlen wie in der Sozialverwaltung sind für eine auskömmliche Besetzung und damit zügige Entscheidung entscheidend
- Eine - insbesondere mit den kommunalen Spitzenverbänden - gut erarbeitete gesetzliche Grundlage (BauO NRW) mit wenig Querverweisen auf andere Verordnungen, sondern Regelungen im Gesetz selber
- Einer Verwaltungsvorschrift zur Sicherstellung einer einheitlichen Auslegung der Vorschriften
- Eine Rechtsverordnung zur Berechnung der Zahl der notwendigen Stellplätze

- Vollständige Bauanträge bzw. eine Regelung, wie praxistauglich mit unvollständigen Bauanträgen umzugehen ist. § 71 erfüllt diese Anforderungen weder in der momentan gültigen Fassung, noch wird das in der beabsichtigten Fassung gelingen.
- Beibehaltung (kostengünstiger) präventiver Verfahren mit Prüfung durch die Bauaufsichtsbehörden anstelle von Verlagerungen hoheitlicher Aufgaben zu Gunsten der Privatwirtschaft. Gerade und insbesondere bei einer der wichtigsten Säulen der Gefahrenabwehr wie dem Brandschutz.
- Vorlage von genehmigungsfähigen Bauanträgen:
 - o Es soll zunehmend in baurechtlich grenzwertigen Bereichen gebaut werden. Das gilt sowohl für Vorhaben im beplanten Innenbereich i.V.m. „bunter SträÙe“ von Befreiungsanträgen als auch für Vorhaben im unbeplanten Innenbereich. Und sogar im Außenbereich.

Es soll im Grunde fast bei jedem Bauvorhaben der zulässige baurechtliche Rahmen verlassen und überschritten werden. Das sorgt immer zu Diskussionen mit den Beteiligten und verlängert die Verfahren. Hier wäre es wünschenswert, wenn wir wieder auf ein normales Maß zurückzukehren würden. Und das auch als ausdrückliche Bitte an die Architektenschaft, Anträge einzureichen, die funktionieren. Sowohl weil sie vollständig sind als auch weil sie den materiellen Anforderungen entsprechen.

Änderungsantrag 17/14289 der Fraktionen CDU und FDP vom 22.06.2021:

Eine vollziehbare Übergangsfrist für das Inkrafttreten ist faktisch unverzichtbar.

Es ist für den Vollzug unabdingbar, eine angemessene Übergangsfrist vorzusehen!

Noch Ende Mai 2021 konnte auch das Ministerium zu zahlreichen Regelungen keine Auskunft geben. Die angekündigten und für die einheitliche Auslegung des Gesetzes dringend benötigte Verwaltungsvorschriften stehen nun bereits seit zwei Jahren aus.

Bei den Bauaufsichtsbehörden entsteht derzeit der Eindruck, dass der Landesregierung nicht daran gelegen ist, selbigen eine zuverlässige gesetzliche Grundlage zu schaffen, um sowohl rechtssichere als auch zügige Baugenehmigungen erteilen zu können. Eine solche gesetzliche Grundlage unterstützt die Bauaufsichtsbehörden und die Entwurfsverfasser*innen gleichermaßen. Zu einer verlässlichen gesetzlichen Grundlage gehört auch und insbesondere für alle Beteiligten – extern wie intern - eine belastbare Übergangsvorschrift. Die Kolleginnen und Kollegen sowie auch die Entwurfsverfasser und Entwurfsverfasserinnen müssen sich mit der neuen Materie vertraut machen, die EDV muss angepasst werden, etc.pp... Das funktioniert nicht über Nacht. Hier fühlen sich die Kolleginnen und Kollegen in den Behörden in keinsten Weise mitgenommen. Aus unsere Sicht kein adäquates Mittel, dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung näher zu kommen. Im Gegenteil. Bauaufsicht ist Wirtschaftsförderung. Umso wichtiger ist es, dass im Baugeschehen kein Stillstand eintritt. Mit der nun geplanten Regelung zum In Kraft treten wird dieser Stillstand unausweichlich sein. Es ist vollkommen unverständlich, woher dieser zeitliche Handlungsdruck herrührt.

Änderungsantrag 17/14088 der Fraktionen CDU und FDP vom 08.06.2021:

1. Abweichung vom Gesetz als gesetzlicher Regelfall

Der gravierendste Mangel liegt in den Änderungen von § 6 und § 69 – der geplant allgegenwärtigen Abweichung.

Für zahlreiche Fälle „soll“ von diversen Regelungen der BauO abgewichen werden. Die materiell-gesetzlichen Regelungen als Ziel und Orientierung werden dadurch entwertet. Umfang und Reichweite der „gesollten“ Abweichung sind völlig unklar.

Der Entwurfsverfasser steht durch diese Regelung immer in der Zwickmühle, entweder keinen genehmigungsfähigen Bauantrag zu stellen, oder zulasten seines Bauherrn nicht das Maximum rauszuholen. In beiden Fällen verstößt er gegen seine Treuepflichten gegenüber dem Bauherrn, und muss sich ggf. rechtfertigen oder sieht sich im Nachhinein Forderungen ausgesetzt.

§ 6 Abs. 14:

Die geplante Änderung widerspricht den Grundsätzen der Rechtsprechung des OVGs.

„Liegt eine derartige Atypik dagegen nicht vor, ist eine Abweichung nicht möglich, da die zu berücksichtigenden Belange und Interessen regelmäßig bereits durch die bauordnungsrechtlichen Vorschriften in einen gerechten Ausgleich gebracht worden sind und die Gleichmäßigkeit des Gesetzesvollzugs kein beliebiges Abweichen von Vorschriften gestattet“. (OVG NRW, Urteil vom 28.01.2009 – 10 A 1075/08, BauR 2009, 802).“

Aus dem Gesetzestext wird nicht ersichtlich, wann die Schutzziele (Besonnung, Belichtung, Belüftung, Brandschutz und Sozialfrieden) bewahrt bleiben. Also müssen die Behörden eine Abwägung vornehmen. Dabei ist anhand von Tatsachen festzustellen, ob der Nachbar in seinen Rechten verletzt wird.

Beispiel: Bei einer Überschreitung der Abstandsfläche um 1 cm kann die Behörde guten Gewissens festhalten, dass der Nachbar durch diese marginale Überschreitung der Abstandsfläche tatsächlich nicht in seinen Rechten verletzt wird. Aber wo fängt diese Grenze an und wo hört sie auf?

Wenn eine neue Grenze (z.B. 2,5 m) definiert werden soll, sollte diese dem Gesetz direkt zu entnehmen sein. Der Umweg über die (unbestimmte) Abweichung ist nicht nachvollziehbar.

Die praktische Umsetzung dieser Vorschrift ist ohne nähere Erläuterung einheitlich nicht vollziehbar. Weder für die Behörde noch für die Entwurfsverfasser*innen. Was soll der Entwurfsverfasser seiner Konzeption zugrunde legen 3 m - 2,8 m - 2,37 m? Das Diskussionspotential mit Bauherrn / Architekten, wird zunehmen. Was wiederum zu einer Verlängerung der Verfahren führt.

§ 69:

Geplanter Abs. 1:

Im neuen Absatz eins sind für ausgewählte Vorhaben (Pkt. 1-3) und unter vagen Voraussetzungen eine Vielzahl von Abweichungen zuzulassen: §§ 4-16, §§ 26-47 und § 49. Ein Bewertungskorridor wurde nicht eröffnet. Es ist zu befürchten, dass in ganz NRW diese Abweichungspraxis auch bei ähnlichen Abweichungstatbeständen unterschiedlich gehandhabt wird. Das grenzt an Willkür. Der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG kann nicht gewahrt werden.

Eine solche gesetzliche Forderung widerspricht den zuvor getroffenen Regelungen des Gesetzes. Das Ziel des Gesetzgebers kann nicht gleichzeitig die Regelung und die Pflicht zur Abweichung davon sein. Der derzeit formulierte § 69 ist für den Vollzug vollkommen ausreichend. Für eine Neuregung ist eine Verwaltungsvorschrift als Auslegungshilfe unbedingt erforderlich. Dann wäre die heutige Regelung auch anwendbar.

Zu Abs. 1a):

Hier wird die Abweichungsentscheidung auf privat engagierte Dritte verlagert. Insbesondere bei brandschutztechnischen Anforderungen – aber – entgegen der Begründung – auf alle Vorhaben und Gebäudeklassen und Abweichungstatbestände anwendbar. In der Begründung heißt es, dass die Regelung nicht für Vorhaben gelten soll, in der die Bauaufsicht den Brandschutz selber prüft (Sonderbauten). Dem Gesetzestext lässt sich das jedoch nicht entnehmen.

Der Privat-Entscheider entscheidet nicht einmal verantwortlich, sondern bescheinigt nur die Voraussetzungen – so dass niemand am Ende die Verantwortung trägt.

Im Genehmigungsverfahren mag das beschleunigen. Wenn jedoch im Nachhinein festgestellt wird, dass die vom Sachverständigen „erteilte“ Abweichung nicht vertretbar ist, weil eine konkrete Gefahr vorliegt? Dann muss die Bauaufsicht schlussendlich doch ordnungsbehördlich einschreiten. Und das zu Lasten (und Kosten) des Bauherrn.

Soweit Sachverständige über Abweichungen entscheiden, kann das Gleichbehandlungsprinzip nicht mehr gewährleistet werden:

- Private können nur den aktuellen Einzelfall betrachten
- Das gesamte Umfeld höchstens aus dem Luftbild / äußerlich bekannt
- Ausgleich nachbarlicher Belange ist unmöglich

- Sie haben keine Kenntnis über die bisherige Einschätzung im Gemeindegebiet
- Sie haben keine Kenntnis über die übrigen Bauakten
- Sie haben keine Kenntnis über die nachbarlichen Belange (mangels Einblick die Genehmigungen).
- Sie kennen bei scheinbaren Vorbildern nicht die Genese, die mögliche Kompensation, die Abwägung und Begründung, nicht mal die potentielle Differenz zwischen Genehmigung und tatsächlichem Bestand

Deswegen können vergleichbare Fälle nicht gleichbehandelt werden.

Außerdem würde die Freigabe der Entscheidung auch der Kommune den Überblick rauben. Auch in den übrigen Fällen ist dann keine Gleichbehandlung zu gewährleisten.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 GG wird nicht mehr durch den Staat geprüft und reguliert. Es ist zu befürchten, dass das im Grundgesetz verankerte Prinzip der Gleichbehandlung durch das Prinzip des größten Geldbeutels ersetzt wird: Wer zahlt, wird einen hilfreichen Sachverständigen finden.

Fazit:

Das Ziel der Beschleunigung der Verfahren wird weder durch das Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 (Drucksache 17/12033) noch durch den Änderungsantrag (Drucksache 17/14088) erreicht. Der Versuch der Landesregierung eine Verfahrensbeschleunigung zu erwirken, indem präventive (durch die Bauaufsichtsbehörden geprüfte) Verfahren durch private (und vom Bauherrn bezahlte) Sachverständige ersetzt werden, erfolgt aus Sicht der Bauaufsichtsbehörden auf Kosten der Bauherrschaft und suggeriert nur vordergründig eine Beschleunigung. Sobald im Nachhinein Verstöße durch die Bauaufsicht festgestellt werden, müssen zu Lasten der Bauherrschaft repressive Verfahren durchgeführt werden. Das ist summarisch alles andere als bürgerfreundlich. Gerade Abweichungen müssen ganzheitlich bewertet werden. Hier ist die präventive Prüfung unverzichtbar.

2. Weitere Schwächen des Änderungsantrags

Darüber hinaus weise ich auf folgende Schwächen des Änderungsantrags im Einzelnen hin:

§ 7 Abs. 3:

Die Verlagerung des Umfangs der erforderlichen Bauvorlagen in die BauPrüfVO ist nachvollziehbar. Insgesamt ist die Verlagerung der Möglichkeit der Genehmigung der Teilungen durch die ÖbVI kritisch, da diese nicht über die Fachkenntnisse zur Beurteilung der bauordnungsrechtlichen Sachverhalte verfügen (gehört jedoch nicht zum Änderungsantrag).

§ 8:

Die Veränderung des CDU/FDP-Antrags ist belanglos. Erhöhung von 25 auf 35 führt zu keinen neuen gravierenden Erkenntnissen. Auch diese Regelung wird in der vorliegenden Form kritisch gesehen. Es ist überdies fraglich, ob die Umsetzung auf Grund bestehender planungsrechtlicher Vorgaben überhaupt funktionieren kann. Wenn an dieser Forderung festgehalten werden soll, ist auf jeden Fall eine Bezugsgröße einzubauen.

Beispiel: Ein Einzelhändler möchte einen Neubau mit insgesamt 150 Stellplätzen errichten. Die Tatbestandsvoraussetzungen der o.g. Vorschrift wären erfüllt. Aber was bedeutet „geeignete Stellplatzfläche“? Es ist unbedingt klarzustellen, wie viele Stellplätze von „X“ (z.B. durch eine prozentuale Angabe) mit einer Photovoltaikanlage auszustatten sind. Das Verhältnis zur verbreiteten Festsetzung von Baumpflanzungen auf Stellplatzanlagen ist überdies unklar.

Im Baufachjargon werden „Nicht-Wohngebäude“ als Sonderbauten bezeichnet. Es erschließt sich nicht, warum ein derartiges Wort kreiert wird. Sollte diese Regelung nicht für Wohngebäude gelten, so ist das auch so zu formulieren.

§ 39

Es ist zu begrüßen, dass die Aufzugspflicht für Ein- und Zweifamilienhäuser entfallen soll. Gerade in hängigen Gebieten werden auch bei dieser Bauform nicht selten mehr als drei Geschosse erreicht.

§ 62:

Dachgauben:

Die Freistellung von Dachgauben und vergleichbaren Dachaufbauten (was sind „vergleichbare Dachaufbauten“?) wird insgesamt kritisch gesehen. So ist der Klassiker in der Praxis, dass das Fenster, welches als 2. Rettungsweg dienen soll, nicht die erforderlichen Maße einhält. Ist die Bauaufsicht präventiv mit der Prüfung beauftragt, kann dieser Fehler schnell und kostengünstig im Vorfeld korrigiert werden. Besteht die Möglichkeit nicht, setzen sich die Nutzer (unwissend) einer Gefahr aus, weil sich auf die am Bau Beteiligten vertrauen. Zusätzlich besteht kein Bestandsschutz für die Gaube und repressive Verfahren durch die Bauaufsicht drohen. Ergo ist die Verfahrensfreistellung der Errichtung von Dachgauben aus Sicht der Bauaufsichtsbehörden abzulehnen, da sie typischerweise Sicherheitsprobleme erzeugt, und auch nicht dem Verbraucher dienlich ist.

Soll an dieser Forderung festgehalten werden, sind inhaltliche Änderungen unausweichlich:

Die Begrifflichkeit „Regelungen über die Zulässigkeit“ ist nicht eindeutig. In der Begründung wird im Rahmen der Zulässigkeit plötzlich auf u.a. auch die „Art“ Bezug genommen? Dieser Zusammenhang erschließt sich nicht. Dann wird von „Größe der Anlage“ geschrieben. Was ist mit „Anlage“ gemeint? Hier bedarf es einer Klarstellung. Auch wird in der Begründung von nicht näher definierten „Spielräumen“ geschrieben, die der Bauherr haben soll. Das eröffnet Diskussionspotential. Gleichzeitig ist es aber Voraussetzung, dass keine Ausnahme bzw. Befreiung benötigt wird. Das passt nicht zusammen.

zu Abbrüchen:

Das Wahlrecht ist zu begrüßen. Es sollte generell für alle genehmigungsfreien Vorhaben eingeführt werden. Dann kann der Bürger im Einzelfall einen rechtssicheren Bescheid einholen.

§ 63:

Es ist zu begrüßen, dass auch Vorhaben, die in der Genehmigungsfreistellung errichtet werden, die Fertigstellung anzeigen müssen.

§ 64:

Nutzungsänderungsanzeige:

Es ist nachvollziehbar, dass coronabedingten Nutzungsaufgaben von Nutzungseinheiten schnell wieder einer Nutzung zugeführt werden soll. Die geplante Regelung führt jedoch nicht zum eigentlichen Ziel.

Geplant ist, ein Anzeigeverfahren einzuführen. Gleichzeitig müssen vom Bauherrn im erforderlichen Umfang prüffähige Bauvorlagen (bei der Gemeinde) eingereicht werden. Zum einen ist nicht geklärt, was „im erforderlichen Umfang“ bedeutet. Zum anderen ist überdies nicht eindeutig geklärt, was passiert, wenn die Unterlagen nicht vollständig sind. Auch widerspricht es dem Wesen einer Anzeige, diese durch die Behörde (hier „die Gemeinde“) prüfen zu lassen. Das ist nicht Fisch, nicht Fleisch. Entweder Prüfverfahren oder Anzeigeverfahren. Beides (Anzeigen und Prüfen) geht nicht.

Im Übrigen hat sich bereits vor Jahren (2007) im Rahmen des ersten Gesetzes zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz I) gezeigt, dass ein Anzeigeverfahren für Nutzungsänderungen in der Praxis kein taugliches Mittel darstellt, um Verfahren zu beschleunigen.

Auch sollten – sofern an dieser Vorschrift festgehalten werden soll – weitere Einschränkungen vorgenommen werden. Z.B. die Beschränkung auf erdgeschossige Nutzungen oder / und eine m²-Begrenzung. Auch gilt diese Vorschrift für das gesamte Stadtgebiet (außer dem Außenbereich). Ziel war / ist es doch, den Leerstand in den Innenstädten / Ortszentren entgegen zu treten. Hier sollte auch eine (weitere) Eingrenzung vorgenommen werden.

Es ist zu vermuten, dass viele Gemeinden von der Überleitungsmöglichkeit Gebrauch machen werden. Gerade auch kleine Gemeinden ohne eigene Bauaufsichten. Und insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass dann andere baurechtliche Vorschriften wie z.B. Brandschutz (insbes. 2. RW), Stellplätze, etc. geprüft werden können. Dann würde diese Regelung ins Leere laufen.

Wirtschaftlich kann eine Umnutzung den Bestandsschutz der Altgenehmigung „überschreiben“ und aufheben. Damit kann ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden erzeugt werden, ggf. ohne Einbindung des Eigentümers?

§ 67:

Wegfall der Erforderlichkeit einer Bauvorlageberechtigung für Dachgauben:

Derzeit wird durch eine Größenbegrenzung geregelt, welche Personen Bauvorlagen für Dachgauben anfertigen und bei der Bauaufsicht vorlegen dürfen. Diese Begrenzung soll entfallen. I.V.m. der neu geplanten Verfahrensfreiheit von Dachgauben ist diese Veränderung keine positive Entwicklung. Insbesondere auch in Hinblick auf evtl. anfallende Abstandsflächen und brandschutztechnischen Anforderungen. Im Übrigen entspricht die Definition von Dachgauben in der Begründung (des Änderungsantrages) (§ 62) nicht den derzeitigen baurechtlichen Vorgaben.

Änderungsantrag 17/13430 der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 21.04.2021:

§ 6 Abs. 13:

Verringerung der Abstandsfläche bei Windenergieanlagen um 15 Prozent.

Die Abstandsflächenregelung für Windkraftanlagen steht nicht in nachvollziehbarem Zusammenhang zu den Schutzziele des § 6. Es handelt sich um eine politische Setzung ohne Sachgrund.

Bei Umsetzung der weitreichenden Abweichungsregelung der CDU wäre regelmäßig mit einer drastischen Reduzierung zu rechnen, weil die Schutzziele des § 6 für mastartige Anlagen viel weniger Abstand erfordern.

§ 8

Abs. 1:

Die Begrifflichkeit „hauptsächlich“ ist zu unbestimmt. Auch ist zu bedenken, dass z.B. japanische Steingärten aus vielen Arten von Steinen bestehen. Sollen diese auch in Zukunft unzulässig sein?

Es gibt v.a. ein Vollzugsdefizit. Wenn gehandelt werden soll, dann ist eine vollziehbare Regelung wesentlich, z.B. 50% der Vorgartenfläche ist unversiegelt zu halten.

Abs. 3:

Die Begrifflichkeiten „Erweiterung“ und „grundlegende Sanierung“ sind konkreter zu fassen. Sie sind zu unbestimmt.

Satz 5:

Auch hier bedarf es einer Konkretisierung.

§ 32:

Stellt eher eine Empfehlung als eine klare Regelung dar. Die Vorschrift wird dadurch ins Leere laufen.

§ 49:

Eine Konkretisierung im Gesetz selber ist begrüßenswert.

Änderungsantrag 17/14197 der Fraktion der AfD vom 15.06.2021:

Die Ausweitung ist kritisch, da i.d.R. das erforderliche Fachwissen im öffentlichen Bau-recht fehlt. Das hilft wiederum nicht dem Bauherrn. Außerdem finden sich auch in dieser Formulierung Begriffe, die konkretisiert werden müssten (z.B. „einfache Änderungen“, „sonstige Gebäude“).

Mit freundlichen Grüßen

M. Stefens

Sprecherin des AKbab