

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/685

A20, A02

Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags NRW am 17. August 2023

über den Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/4593 – „Zweites Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018“

Sachverständiger: Prof. Dr. Stefan Kofner - S.Kofner@hszg.de

09.08.2023

Inhalt

Ziele der Novelle.....	3
Maßnahmen zum weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien.....	3
Windenergie nach § 6 Abs. 4 (bislang Abs. 13)	3
Wärmepumpen nach § 6 Abs. 8	3
Solardachpflicht nach § 42a.....	4
Begrünungsgebot nach § 8.....	6
Flexibilisierungen und Erleichterungen.....	7
Nutzung der Dächer von Nebengebäuden, insb. von Garagen nach § 6 Abs. 8 S. 2.....	7
Dachgeschoßausbau bzw. -aufbau bei Gebäuden ohne Einhaltung von Abstandsflächen nach § 6 Abs. 11	7
Pekuniäre Ablösung der Stellplatzpflicht gegenüber der Gemeinde nach § 48 Abs. 1.....	7
Voraussetzungsgebundene Genehmigungsfreistellung für höhere Wohngebäude der Klasse 4 nach § 63 Abs. 1 S. 1	8
Innovationsklausel zur praktischen Erprobung neuer Bau- und Wohnformen nach § 69.....	8
Elektronische Einreichung von Bauanträgen nach § 70	8
„Kleine Bauvorlageberechtigung“ für Handwerksmeister nach § 67 Abs. 3.....	9
Abschaffung der referenziellen Baugenehmigung nach § 66.....	9

Ziele der Novelle

Mit der Novelle der Landesbauordnung sollen neben einer Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien auch an verschiedenen Stellen Erleichterungen und Flexibilisierungen im Sinne der Bauherren erreicht werden. Damit eröffnet sich eine Chance, in gewissem Umfang die Baukosten zu senken und den gesamten Prozeß der Projektentwicklung zu beschleunigen. Doch gehen die Erleichterungen zum Teil nicht weit genug und mit der So-lardachpflicht soll ein dirigistischer Baukostentreiber geschaffen werden.

Maßnahmen zum weiteren Ausbau der erneuerbaren Energien

Windenergie nach § 6 Abs. 4 (bislang Abs. 13)

Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, auf dem Windkraftanlagen-Grundstück selbst Gebäude ohne Aufenthaltsräume ohne Einhaltung von Abstandsflächen zu errichten (abstandsflächenrechtliche Privilegierung). Jedoch soll ein Sicherheitsabstand gegenüber Gebäuden mit Aufenthaltsfunktion und gegenüber Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen eingehalten werden. Damit wird eine bessere Ausnutzung des Grundstücks ermöglicht, auf dem sich die Windkraftanlage befindet. Der gesamte Flächenverbrauch der Anlagen kann damit etwas reduziert werden.

Auf der anderen Seite muß das Grundstück jetzt so tief sein wie die Windkraftanlage hoch ist: Bei Windenergieanlagen nach Absatz 1 Satz 4 soll sich die Tiefe der Abstandsfläche nach ihrer größten Höhe bemessen (bislang nur 50 % der größten Höhe). Die Tiefe der Abstandsflächen wird damit also verdoppelt. Damit wird den Gefahren Rechnung getragen, die bei Windenergieanlagen unter anderem Gefahren von herabfallenden Teilen, insbesondere von Rotoren und Gondeln ausgehen.

Wärmepumpen nach § 6 Abs. 8

Nach dem Runderlaß ist der Mindestabstand für die Aufstellung von Wärmepumpen bereits übergangsweise auf einen halben Meter reduziert worden. Nunmehr sollen Wärmepumpen und Einhausungen mit einer Höhe bis zu 2 m und einer Gesamtlänge je Grundstücksgrenze von 3 m abstandsrechtlich privilegiert werden (§ 6 Abs. 8). Solche Wärmepumpen dürften danach frei auf dem Grundstück plaziert werden und insbesondere auch direkt an der Grundstücksgrenze. Ihre Aufstellung kann damit zum Beispiel auch auf kleinen Grundstücken oder in Reihenhauslagen ermöglicht oder zumindest erleichtert werden. Außerdem sollen die Wärmepumpen nicht auf die Gesamtlänge der Bebauung gegenüber den Nachbargrenzen nach § 6 Abs. 8 letzter Satz angerechnet werden. Durch die Festlegung einer maximalen Höhe und einer maximalen Gesamtlänge je Grundstücksgrenze werden große Anlagen jedoch von der Privilegierung ausgeschlossen. Sie gelten als Gebäude.

Obwohl die Zulässigkeit der Wärmepumpen auch weiterhin im Einzelfall nach den Anforderungen des Bauplanungs- und Immissionsschutzrecht als speziellerem Recht zu beurteilen ist, werden durch ihre abstandsrechtliche Privilegierung doch vermehrt Störungen des Wohnfriedens und nachbarschaftliche Konflikte auftreten. Der Abstand sollte daher auf mindestens 1,5 Meter bis zur Grundstücksgrenze beschränkt werden. Eventuell können hier Differenzierungen nach der Nutzungsart und der Lage der Schlafräume auf den betroffenen Nachbargrundstücken vorgenommen werden. Im Einzelfall könnten auch die konkreten Geräuschimmissionen mit herangezogen werden, die unter anderem durch die Wahl des Modells, die Platzierung auf dämmenden Aufstellflächen, Nachtabsenkungen und andere Maßnahmen beeinflusst werden können.

Solardachpflicht nach § 42a

Bundesweit soll es laut dem Koalitionsvertrag eine Solardachpflicht für gewerbliche Neubauten geben. Dabei sollen sowohl Photovoltaik als auch Solarthermie zum Einsatz kommen. Nach dem Koalitionsvertrag sollen alle geeigneten Dachflächen künftig für die Solarenergie genutzt werden. Bei gewerblichen Neubauten soll dies verpflichtend, bei privaten Neubauten soll es die Regel werden. Keine Erwähnung findet im Koalitionsvertrag die Nutzung der Photovoltaik auf Bestandsbauten.

In Nordrhein-Westfalen wurde die Solardachpflicht im Jahr 2022 für Parkplätze mit mehr als 35 Stellplätzen eingeführt. Seit Anfang 2023 gilt sie auch für öffentliche Liegenschaften.

Mit der Novelle der Landesbauordnung soll nun eine zeitlich gestaffelte Solardachpflicht in NRW eingeführt werden, die letzten Endes alle Gebäude betrifft: Zuerst soll sie ab Januar 2024 für alle gewerblichen Neubauten und ab Juli 2024 für kommunale Dachsanierungen gelten. Ab Januar 2025 soll die Solarpflicht dann auch für den privaten Wohnungsneubau eingeführt werden. 2026 sollen schließlich auch umfassende Dachsanierungen privater oder gewerblicher Bestandsgebäude in die Pflicht mit einbezogen werden. Die Anwendung bei gemischt genutzten Gebäuden ist jedoch unklar.

Die Solardachpflicht in NRW zielt in Verbindung mit den Erleichterungen beim Brandschutz (§ 32 Abs. 5) offenbar auf möglichst großdimensionierte PV-Anlagen ab, die die vorhandene Dachfläche weitgehend ausnutzen:

- Bei der Installation der Anlagen ist jeweils das „technisch-wirtschaftliche Optimum“ der Dachflächen auszuschöpfen, wobei das Nähere durch eine Rechtsverordnung geregelt werden soll (§ 42a Abs. 1 S. 3-4). Die Formulierung der Ausschöpfung des technisch-wirtschaftlichen Optimums ist offenbar gegen sogenannte „Zwerganlagen“ gerichtet.
- Bei der Errichtung von Solaranlagen auf dem Dach sind keine Abstände zu Brandwänden mehr einzuhalten (§ 32 Abs. 5). Solaranlagen sollen also von der Pflicht zu einer brandschutzgerechten Platzierung auf dem Dach ausgenommen werden, die das Übergreifen

von Feuer verhindern soll. Dabei sind diese wie alle elektrischen Anlagen - anders als Dachfenster oder Oberlichter - potentiell eigenständige Brandursachen.

Mit der Installations- und Betriebspflicht für Photovoltaikanlagen auf dafür geeigneten Dachflächen soll also das Ordnungsrecht eingesetzt werden, um die entsprechenden Investitionen auch im Privatsektor zu erzwingen. Über die mit diesen Zwangsinvestitionen verbundenen Mehrausgaben für Privathaushalte, Unternehmen und Kommunen heißt es: „Diese können derzeit nicht beziffert werden.“

Die Solardachpflicht verteuert zum einen natürlich den Wohnungsneubau, und dies in Zeiten höchster Marktanspannung und einer abstürzenden Bautätigkeit, wo die regulatorisch geprägten Baukosten grundsätzlich gesenkt und nicht gesteigert werden sollten. Den zusätzlichen Baukosten stehen mögliche Einnahmen aus der Netzeinspeisung oder dem Verkauf des Stroms an die Mieter gegenüber. Die Neubaumieten werden womöglich weiter nach oben getrieben, ohne daß die Mieter einen nennenswerten Vorteil davon haben, wenn der Vermieter den Strompreis des Grundversorgungstarifes nur knapp unterbietet.

Die größeren Probleme der technischen Realisierung und der Wirtschaftlichkeit werden jedoch zweifellos durch die Ausweitung der Solardachpflicht auf den Gebäudebestand geschaffen. Auf der anderen Seite bietet sich im Gebäudebestand natürlich ein viel größeres Flächenpotential.

Die Neueindeckung des Daches eines bescheidenen Einfamilienhauses kommt mit neuem Dachstuhl, Dämmung, neuer Eindeckung und Solardach leicht auf 50.000 Euro. Auf der anderen Seite bestehen für Solardächer Fördermöglichkeiten und für den ins Netz geleiteten Solarstrom gibt es eine fixe Einspeisevergütung. Es darf aber nicht übersehen werden, daß auf die Selbstnutzer von Eigenheimen gegebenenfalls noch die hohen Kosten für den Heizungstausch nach dem novellierten Gebäudeenergiegesetz zukommen.

Mit einer Installationspflicht sind grundsätzliche Fragen des Verhältnisses zwischen Bürger und Staat berührt. Eine solche Pflicht kann die Akzeptanz von Maßnahmen gefährden und Investitionsattentismus auslösen. Eventuell werden energetisch sinnvolle Dachsanierungen wegen der durch die gesetzliche Solardachpflicht entstehenden zusätzlichen Kosten aufgeschoben. Außerdem ist mit Ausweichreaktionen zu rechnen: Die Pflicht soll bei Bestandsgebäuden nur „bei vollständiger Erneuerung der Dachhaut“ (also bei vollständiger Neueindeckung) gelten. Die Hauseigentümer könnten dem auszuweichen versuchen, indem sie die Dacheindeckung zeitlich gestreckt in mehreren Etappen erneuern.

Im Mietwohnungsbestand wäre eine Solardachpflicht ebenfalls problematisch. Der VdW Nordrhein-Westfalen rechnet wegen der Nachrüstpflicht mit einer wesentlichen Erhöhung der Kosten von Dachsanierungen. Da die Mieter im Wege der Modernisierungsumlage zur

Refinanzierung herangezogen werden können, sollten strenge Anforderungen an die Effizienz der entsprechenden Investitionen gestellt werden. Insbesondere, wenn die Tragfähigkeit der Dachkonstruktion nicht für die Solarmodule ausreicht, entstehen hohe Mehrkosten. In derartigen Fällen sollte technische Unmöglichkeit bzw. wirtschaftliche Unzumutbarkeit i.S.v. § 42a Abs. 5 b) und c) angenommen werden.

In der entsprechenden Rechtsverordnung sollten technische Gesichtspunkte wie die Dachneigung, die Verschattung oder die Himmelsrichtung des Daches in dem Sinne berücksichtigt werden, daß bei ungünstigen Konstellationen objektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit angenommen wird. Außerdem sollte die Ausschöpfung der Dachfläche sich generell nach Effizienzgesichtspunkten richten. Entsprechende Vorgaben in der Rechtsverordnung sollten sich an der erwarteten Flächenproduktivität der PV-Anlage orientieren.

Abgesehen davon bestehen generelle Zweifel an dem technologisch geschlossenen Ansatz, ausgerechnet Photovoltaik-Anlagen auf Dächern verpflichtend vorzuschreiben. Eine Bezugnahme auf das gesamte Grundstück einschließlich anderer möglicher Aufstellorte und technischer Alternativen zur Erzeugung erneuerbarer Energie wäre sachgerechter und effizienter. Es bliebe so dem wirtschaftlichen Kalkül des Eigentümers überbelassen, an welcher Stelle er welche Installationen vornimmt. Das ist besonders für gewerblich und industriell genutzte Grundstücke von Bedeutung.

Nicht nachvollziehbar ist schließlich die angestrebte Privilegierung der Photovoltaik gegenüber der Solarthermie. Die Solarthermie ist lediglich als vergangenheitsorientierter Ausnahmetatbestand angesprochen (§42a Abs. 5 Nr. 2), wenn „das wirtschaftliche Flächenpotential für Photovoltaik durch die Errichtung und den Betrieb solarthermischer Anlagen bereits ausgeschöpft ist“. Diese Regelung greift ohne sachliche Begründung tief in die Planungskompetenz des Bauherrn ein. Wenn er zukünftig die Dachhaut vollständig erneuert, kann er – dem Wortlaut des Entwurfs nach – die Solardachpflicht nur durch eine PV-Anlage erfüllen. Hier wird die Flächenkonkurrenz zwischen beiden Nutzungsarten nicht berücksichtigt und der Photovoltaik ein einseitiger Vorrang gewährt. Es ist daher erforderlich, *für solarthermische Anlagen zur Wärmeerzeugung eine Erfüllungsgleichstellung mit der Photovoltaik zu normieren*.

Begrünungsgebot nach § 8

Das Grundstücksbegrünungsgebot nach § 8 ergänzt die vorhandenen Satzungen, die Gebote aus den Bebauungsplänen und das städtebaulichen Pflanzgebot aus dem BauGB. Die Novellierung scheint auf eine Verschärfung der Begrünungspflicht abzielen: Die Begrünungspflicht wurde mit dem Zusatz versehen, daß die nicht bebauten Flächen „als Gartenflächen“ zu begrünen sind, „soweit diese Flächen nicht für eine andere zulässige Verwendung benö-

tigt werden“. Die geltende Fassung der BauO NRW stellt dagegen nicht explizit auf Gartenflächen ab und führt als Ausnahme nur „die Erfordernisse einer anderen zulässigen Verwendung der Flächen“ an. Sie beläßt dem Grundstückseigentümer damit einen gewissen, zusätzlichen Ermessensspielraum, womöglich auch im Hinblick auf die zukünftige Flächenverwendung.

Es wird klargestellt, daß Schotterungen oder Kunstrasen nicht an die Stelle einer Begrünung oder Bepflanzung der nicht überbauten Flächen treten können. In der Tat sprechen neben ästhetischen auch ernst zu nehmende ökologische Argumente gegen Schottergärten und Kunstrasenanlagen, und zwar insbesondere die Erhaltung und der Schutz der heimatischen Tier- und Pflanzenwelt und des Bodens. Unklar ist in diesem Zusammenhang die Frage des Bestandsschutzes. Außerdem ist es etwas übertrieben, Eigentümer von Flächen, deren Begrünung nicht möglich ist, „ersatzweise“ zu einer Begrünung der baulichen Anlagen zu verpflichten.

Flexibilisierungen und Erleichterungen

Nutzung der Dächer von Nebengebäuden, insb. von Garagen nach § 6 Abs. 8 S. 2

Die Regelung, daß auf den nach § 6 Abs. 8 S. 1 Nr. 1 zulässigen Gebäuden (z.B. Garagen) in den Abstandflächen Dachterrassen, etc. zulässig werden, führt zu neuen Möglichkeiten der Grundrißnutzung und der nutzerindividuellen Aufwertung der bebauten Umgebung.

Dachgeschoßausbau bzw. -aufbau bei Gebäuden ohne Einhaltung von Abstandsflächen nach § 6 Abs. 11

Neuerdings soll bei Gebäuden, die ohne Einhaltung von Abstandsflächen bestehen, der nachträgliche Dachgeschoßausbau bzw. die nachträgliche Errichtung eines Dachgeschosses innerhalb der Abmessungen der bestehenden Dachräume oder des Dachgeschosses zulässig sein, ohne daß die Abstandsfrage baurechtlich erneut aufgeworfen werden muß. Damit werden solche Nutzungsänderungen ermöglicht bzw. erleichtert, die der Schaffung zusätzlichen Wohnraums dienen.

Pekuniäre Ablösung der Stellplatzpflicht gegenüber der Gemeinde nach § 48 Abs. 1

Die Stellplatzpflicht nach örtlicher Bauvorschrift kann auch durch die Zahlung eines Ablösungsbetrages durch den Bauherrn gegenüber der Gemeinde erfüllt werden. Da die Ablösung nach örtlicher Bauvorschrift auch bislang schon möglich war (in Abs. 2 im Hinblick auf die zweckgebundene Verwendung der Einnahmen auch explizite angesprochen), handelt es sich offenbar um eine gesetzliche Klarstellung. *In diesem Zusammenhang sollte geprüft wer-*

den, inwieweit nach den örtlichen Gegebenheiten durch eine wesentliche Entlastung im Vergleich mit den fiktiven Herstellungskosten ein Beitrag zur Senkung der Neubaukosten geleistet werden kann. Das wäre insbesondere in den Brennpunkten des Wohnungsbedarfs in NRW zweckmäßig, um einen Beitrag zur Belebung des Wohnungsneubaus zu leisten.

Voraussetzungsgebundene Genehmigungsfreistellung für höhere Wohngebäude der Klasse 4 nach § 63 Abs. 1 S. 1

§ 63 der Landesbauordnung regelt die Bauvorhaben, die einer Baugenehmigung bedürfen, aber von der Genehmigungspflicht freigestellt werden.

Liegen die Voraussetzungen für eine Genehmigungsfreistellung nach Absatz 2 vor (u.a. Übereinstimmung mit dem Bebauungsplan und den örtlichen Bauvorschriften, Sicherung der Erschließung), wird auf die Durchführung eines Baugenehmigungsverfahrens verzichtet. Die Bauaufsichtsbehörde hat dann binnen eines Monats zu prüfen, ob der Geltungsbereich des Genehmigungsfreistellungsverfahrens eröffnet ist (§ 63 Absatz 1) und ob die Bauvorlagen vollständig vorliegen (§ 63 Absatz 5, § 70 Absatz 2 Satz 1).

Mit der Änderung werden bis zu 13 Meter hohe Gebäude der Gebäudeklasse 4 mit Nutzungseinheiten mit jeweils nicht mehr als 400 m² in einem Geschöß bei Vorliegen der Voraussetzungen genehmigungsfrei gestellt. Bislang war die Freistellung auf die Gebäudeklassen 1-3 begrenzt und damit auf Gebäude mit einer Höhe bis zu 7 Metern. Damit wird für die betreffenden Gebäude der Klasse 4 eine Verfahrensbeschleunigung erreicht, wenn die Voraussetzungen der Genehmigungsfreistellung erfüllt sind.

Innovationsklausel zur praktischen Erprobung neuer Bau- und Wohnformen nach § 69

Die Innovationsklausel ermöglicht Abweichungen von den gesetzlichen Anforderungen und dient insoweit auch der praktischen Erprobung neuer Bau- und Wohnformen. Daraus können sich auch Anstöße für die Fortentwicklung des Baurechts ergeben.

Elektronische Einreichung von Bauanträgen nach § 70

Mit dem Verzicht auf die Anforderungen der Schriftlichkeit und die Unterschriftspflicht können Bauanträge zukünftig auch in elektronischer Form bei den unteren Bauaufsichtsbehörden eingereicht werden. Die beteiligten Behörden können dann elektronisch auf die Akte zugreifen und die Genehmigungsschritte abarbeiten.

Die mit der Digitalisierung der Bauanträge verbundenen Beschleunigungs- und Produktivitätseffekte sind in ihrem Ausmaß davon abhängig, wie schnell die Papieranträge abgeschafft werden können. Nordrhein-Westfalen sollte hier dem baden-württembergische Modell des

„virtuellen Bauamtes“ folgend die Digitalisierung bei Baurechtsverfahren entschieden vorantreiben. *Ein klares Signal dafür wäre die Aufnahme eines Schlußtermins in die Landesbauordnung, nach dem analoge Bauanträge nicht mehr angenommen werden.*

„Kleine Bauvorlageberechtigung“ für Handwerksmeister nach § 67 Abs. 3

Die „Kleine Bauvorlageberechtigung“ würde es Handwerksmeistern erlauben, kleine Gebäude wie Garagen und Wohngebäude bis 200 Quadratmeter selbst zu planen und den Bauantrag einzureichen. Das Instrument hat sich in der Praxis bewährt. Neben anderen hat sich auch der Westdeutsche Handwerkskammertag dafür ausgesprochen, die kleine Bauvorlageberechtigung in NRW einzuführen. Sie wirkt kostensenkend und für die Bauherren ist es einfacher, wenn sie sich nur mit einem Partner abstimmen müssen.

Es handelt sich um eine sinnvolle und praxisgerechte Flexibilisierung, die zudem auch den Bauablauf beschleunigt. Für die Bauvorlageberechtigung müssen die Handwerksmeister allerdings viele Voraussetzungen erfüllen, u.a. eine jährliche Fortbildung im öffentlichen Bau-recht.

Abschaffung der referenziellen Baugenehmigung nach § 66

Die Ministerin hatte dieses Instrument noch 2020 als schnell, einfach und bürokratiearm gelobt. Es wurde auch erfolgreich angewendet, u.a. in Gelsenkirchen. Dagegen wurden in den vergangenen zehn Jahren keine Anträge auf Typengenehmigung an die oberste Bauaufsichtsbehörde gestellt. Trotzdem soll die Typengenehmigung die referenzielle Baugenehmigung ersetzen – angeblich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung. Mit dem Verzicht auf referenzielle Baugenehmigung zieht das Ministerium alle Verfahren an sich. Damit würden hohe Zugangsschwellen geschaffen und die kommunale Bauaufsicht entmachtet. Aus städtebaulicher Sicht könnte eine weitere Monotonisierung der Baukultur durch das Ausrollen der überall gleichen seriellen Bautypen die Folge sein.