

Schneller Bauen – Niedersachsen leistet seinen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele und der Erstellung von 400.000 Wohnungen pro Jahr

Stellungnahme zur mündlichen Anhörung in öffentlicher Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung und des Niedersächsischen Gesetzes zur Erleichterung der Schaffung von Wohnraum.

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 19/3975

Stellungnahme in Anlehnung an das Schreiben an Minister Olaf Lies v. 19.01.2024 (Anlage 1)

Inhalt

1.	§ 33 (2) Satz 3 NBauO – Rettungswege	2
2.	§ 69 (2) Satz 3 NBauO – Behandlung des Bauantrags.....	4
3.	§ 85 (3) NBauO – Anforderungen an bestehende und genehmigte bauliche Anlagen	7
4.	§ 85 a. (3) NBauO – Anforderungen an bestehende und genehmigte bauliche Anlagen	9

Im Folgenden werden exemplarisch vier Paragraphen im Hinblick auf die Tauglichkeit zur Beschleunigung des Bauens kommentiert, Veränderungs- bzw. Verbesserungsvorschläge gegeben und diese begründet. Grundsätzlich können diese und weitere Paragraphen im Detail im o.g. Brief an Minister Olaf Lies (s. Anlage 1) vertieft werden. Beachten Sie bitte hierzu die Verweise am Ende eines jeweiligen Abschnitts.

1. § 33 (2) Satz 3 NBauO – Rettungswege

Konkret handelt es sich hierbei um die Zulässigkeit der Rettung über Geräte der Feuerwehr. Hier wird jedoch von der Musterbauordnung (MBO) des Bundes und sämtlicher anderen Landesbauordnungen (LBO) abgewichen.

Im Entwurf heißt es:

„Bei Sonderbauten und bei Nutzungseinheiten mit einem Geschoss, das für die Nutzung durch mehr als 30 Personen bestimmt ist, ist der zweite Rettungsweg über Rettungsgeräte der Feuerwehr nur zulässig, wenn keine Bedenken wegen der Personenrettung bestehen.“

Änderungsvorschlag: Übernahme des § 33 Abs. 2 MBO

„Für Nutzungseinheiten nach Absatz 1, die nicht zu ebener Erde liegen, muss der erste Rettungsweg über eine notwendige Treppe führen. Der zweite Rettungsweg kann eine weitere notwendige Treppe oder eine mit Rettungsgeräten der Feuerwehr erreichbare Stelle der Nutzungseinheit sein. Ein zweiter Rettungsweg ist nicht erforderlich, wenn die Rettung über einen sicher erreichbaren Treppenraum möglich ist, in den Feuer und Rauch nicht eindringen können (Sicherheitstreppenraum).“

Ergänzt durch § 33 Abs. 3 Satz 2 MBO

„Bei Sonderbauten ist der zweite Rettungsweg über Rettungsgeräte der Feuerwehr nur zulässig, wenn keine Bedenken wegen der Personenrettung bestehen.“

Anmerkung

Dieser bundesweit einzigartige Paragraf (jetzt mit 30 statt 10 Personen) führt allein durch Nennung einer Zahl zu einem ausschließlich in Niedersachsen vorkommenden Sonder-Schutzziel, sogenannten „Rettungsraten“, ohne diese beim Namen zu nennen. Daraus ergibt sich dann zwingend die Aufgabe, diese, Fall für Fall, innerhalb zeitkritischer Genehmigungsverfahren auf Grundlage unbestimmter Brandschutzpapiere, unbestimmter Zuständigkeiten und unbestimmter Bedenken zu bewerten. Die Nennung der Zahl 30 führt damit ebenso zwingend zu folgendem Konflikt:

Während beim bundesweit einheitlichen Schutzziel, also dem Ermöglichen einer Rettung über Geräte der Feuerwehr, die hierfür zuständige Bauaufsichtsbehörde nach folgenden hinreichend bestimmten Kriterien leicht über die Genehmigungsfähigkeit entscheiden kann:

1. Ist eine Anleiterstelle von der Feuerwehr erreichbar? Ja/Nein
2. Verfügt die Feuerwehr über entsprechendes Gerät? Ja/Nein

führt das niedersächsische Schutzziel mangels Bestimmtheit innerhalb laufender Verfahren, also nach Einreichung des Bauantrages, zu einer hohen Anzahl von Anfragen an Brandschutzdienststellen oder Brandschutzprüfer*innen mit der Bitte um gutachterliche Äußerung – weit unterhalb von Sonderbauten.

Da Bedenken bezüglich der Rettungsraten i.d.R. vom Bauamt übernommen werden, eben weil diese die Rechtmäßigkeit derartiger Wünsche (z. B. der Wunsch zur Erstellung von Außentreppen) aufgrund fehlender Bestimmtheit des Schutzzieles nicht prüfen können, entscheiden hierdurch schon seit Jahren de facto nachrangige Stellen (z. B. Träger öffentlicher Belange) auf Grundlage untergesetzlicher Regelungen über die Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen.

Entlastungspotential

Die Angleichung des § 33 Abs. 2, Satz 3 NBauO an die MBO und sämtlicher anderen LBO führt zur disruptiven Vereinfachung des vereinfachten Verfahrens – damit zu einem von Allen geforderten Bürokratieabbau, ohne die Schutzziele der NBauO zu unterlaufen.

Beteiligungen von Brandschutzdienststellen und Brandschutzprüfern*innen wären ab Sonderbauten (gem. § 2 Abs. 5 NBauO) weiterhin möglich – zu einzelnen den „bekämpfenden Brandschutz“ betreffend.

Für Sonderbauten und besonders schwierige Bauten empfehlen wir (analog der bewährten Prüfstatiker) die Einführung von Brandschutzprüfingenieur*innen, die in mittlerweile 13 Bundesländern schon viel zur Entlastung von Bauaufsichtsämtern beigetragen haben.

Damit bedeutet Baurecht wieder: Recht zu bauen – ohne weitergehende Anforderungen.

s. auch Anlage 1

„Anhörung zur Novellierung der NBauO - mit Anmerkungen zum Verwaltungshandeln“, Seite 9

2. § 69 (2) Satz 3 NBauO – Behandlung des Bauantrags

Hierbei handelt es sich um die Regelung, dass ein Bauantrag als vom/von der Bauherr*in als zurückgezogen gilt, wenn innerhalb einer 3-wöchigen Frist vom Bauamt geforderte Nachweise nicht eingereicht werden. Diese Rücknahmefiktion erfolgt ohne angreifbaren Verwaltungsakt, wodurch Bauherr*innen das Einlegen von Rechtsmitteln verwehrt wird.

Im Entwurf heißt es:

„1 Die Bauaufsichtsbehörde hat den Bauantrag binnen drei Wochen nach Eingang auf seine Vollständigkeit zu überprüfen (Vorprüfung) sind.

2 Wird im Rahmen der Vorprüfung festgestellt, dass der Bauantrag oder die Bauvorlagen unvollständig sind oder sonstige erhebliche Mängel auf aufweisen, so fordert die Bauaufsichtsbehörde die Entwurfsverfasserin oder den Entwurfsverfasser zur Behebung der Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf.

3 Werden die Mängel innerhalb der Frist nicht behoben, so gilt der Antrag drei Wochen nach Ablauf der Frist als zurückgenommen; die Frist kann auf schriftlichen oder elektronischen Antrag um bis zu drei Wochen verlängert werden.

4 Wird bei der Bearbeitung des Bauantrags festgestellt, dass zur Prüfung weitere Unterlagen, insbesondere fachliche Gutachten, erforderlich werden, so können diese durch die Bauaufsichtsbehörde nachgefordert werden.

5 Entspricht die Baumaßnahme nicht dem öffentlichen Baurecht oder wird die Einhaltung des öffentlichen Baurechts nicht nachgewiesen, so ist der dazu gestellte Bauantrag abzulehnen.“

Anmerkung zur sogenannten „Rücknahmefiktion“

Durch die Beibehaltung dieser „Rücknahmefiktion“ führen vermeintliche Unvollständigkeiten dazu, Bauwillige dazu zu bewegen, auch unberechtigt vorgebrachte Anforderungen/Wünsche selbst zu beantragen. Derartige Rücknahmefiktionen erfolgen i.d.R. außerhalb des hierfür vorgesehenen Verfahrens, ohne angreifbaren Verwaltungsakt und ohne die Möglichkeit hiergegen Rechtsmittel einzulegen. Für betroffene Bauprojekte bedeutet dies fast immer das sichere Aus.

Änderungsvorschlag: Einfügen des Wortes „formell“ in §69 (2) Satz 2 der NBauO

„Wird im Rahmen der Vorprüfung festgestellt, dass der Bauantrag oder die Bauvorlagen formell unvollständig sind oder sonstige erhebliche formelle Mängel aufweisen...“

Begründung

Zur Begründung verweisen wir auf das Ihnen vorliegende Schreiben des DivB an die ARGEBAU zur Novellierung der MBO vom 25.05.2023, mit Anmerkungen auf Seite 4 und 5 zum § 69 MBO, was sinngemäß auch für die Novellierung des § 69 Abs. der NBauO gilt. Im Auszug:

„Gemäß des Kommentars zum § 69 Absatz 2 der Musterbauordnung (MBO) von 2002 war es der politische Wille der Arbeitsgemeinschaft für Bau- und Planungsrecht (ARGEBAU) das Verfahren "klarer und vollzugsfreundlicher" zu gestalten, um dem „Grundgedanken der verstärkten Eigenverantwortung des Bauherrn Rechnung zu tragen“.

Jedoch gibt es in der Praxis regelmäßig dann Probleme, wenn vermeintliche materielle Mängel oder Unvollständigkeiten als Grund für die Annahme einer Rücknahmefiktion dienen. Dadurch sind Bauherr*innen nicht in der Lage, aufgrund des fehlenden Verwaltungsaktes, Rechtsmittel einzulegen.

Insbesondere die sehr allgemein gehaltene Formulierung „Ist der Bauantrag unvollständig oder weist er sonstige erhebliche Mängel auf“ lässt den Baubehörden viel Interpretationsspielraum. Durch die Tatsache, dass der Antrag als zurückgenommen gilt, entziehen sich derartige Rücknahmefiktionen seit Jahren dem rechtsstaatlichen Prinzip, wonach sich jeder Verwaltungsakt gerichtlich überprüfen lassen muss.

Diese Option der Baubehörde ist nicht selten verbunden mit der Maßgabe materielle Wünsche nachrangiger Stellen selbst zu beantragen, gemäß dem Bypass- bzw. auflagenfreien Verfahren nach § 39 (2) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

Daher bedarf es einer Präzisierung des anzuwendenden formalen Prüfmaßstabs gemäß der Bauvorlagenverordnung (BauVorlVO) des jeweiligen Bundeslandes.

Die nachfolgende Prüfung, ob die eingereichten Unterlagen dem materiellen Baurecht entsprechen, ob den Abweichungsanträgen (insbesondere bei Bestandsbauten) stattgegeben wird, ob Ablehnungsbescheide erlassen oder Auflagen festgesetzt werden, stellt einen wesentlichen Prüfungsumfang im weiteren Verfahren dar. Der Bauherr erhielte dann zumindest eine Eingangsbestätigung, wodurch die erforderlichen Verwaltungsakte angreifbar wären und somit (wieder) unseren rechtsstaatlichen Prinzipien entsprächen.

Entlastungspotential

Mit Einfügung des Begriffs „formell“ wäre klargestellt, dass Bauunterlagen formal dann „vollständig“ sind, wenn alle Unterlagen gemäß § 15 Abs. 1 der BauVorlVO vorliegen.

Klargestellt wäre damit auch die formelle Unzulässigkeit im vereinfachten Verfahren Unterlagen wie an einen Sonderbau einzufordern (geregelt im § 15 Abs. 2 BauVorlVO). Bauherr*innen erhielten hierdurch das Recht auf einen Eingangsstempel – Grundlage eines jeden Verfahrens. Die Prüfung der eingereichten Bauantragsunterlagen erfolgt im Anschluss im regulären Verfahren. Auflagen wären zu begründen.

s. auch Anlage 1

„Anhörung zur Novellierung der NBauO - mit Anmerkungen zum Verwaltungshandeln“, Seite 20

3. § 85 (3) NBauO – Anforderungen an bestehende und genehmigte bauliche Anlagen

Dieser Paragraph behandelt den Widerruf der Baugenehmigung für Bestandsbauten ohne Entschädigung.

Im Entwurf heißt es:

„Soweit bauliche Anlagen an die Vorschriften dieses Gesetzes anzupassen sind, können nach bisherigem Recht erteilte Baugenehmigungen ohne Entschädigung widerrufen werden. Dies gilt sinngemäß für Bauvorbescheide und Bauanzeigen.“

Anmerkung

Wie im FAQ-Bereich des niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung erläutert, besteht hier Nachbesserungsbedarf, da selbst legal erteilte Baugenehmigungen durch diese Setzung ohne Entschädigung widerrufen werden können. Auch dieser Paragraph ist bundesweit einmalig, trägt wenig zur Mäßigung bei und steht m.E. in Widerspruch zu Art. 14 des Grundgesetzes (GG), der eine Entschädigung impliziert.

Änderungsvorschlag 1

Ersatzlose Streichung dieses Absatzes, da mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Änderungsvorschlag 2 (Alternative)

Klarstellungen zur Notwendigkeit der Trennung der Verwaltungsakte durch das Ministerium:

Anpassungsverlangen sind separate Verwaltungsakte, die nicht als Bedingung in Baugenehmigungen eingebracht werden dürfen, und die immer des Nachweises einer dauerhaft konkreten Gefahr bedürfen. Sie sind von der Genehmigung eines Bauantrages als eigener Verwaltungsakt abzugrenzen.

Begründung

Allein schon das Trennen der Verwaltungsakte und die zwingende Begründung von Anpassungsverlangen nach § 39 Abs. 1 VwVfG, unter Darlegung der mildesten Mittel sollte viele Übertreibungen die den Baugenehmigungen derzeit „beigemischt“ wurden deutlich reduzieren – zumal diese dann wieder, außerhalb des zeitkritischen Bauantragsverfahren, separat angreifbar wären – ohne das eigentliche Bauvorhaben hierdurch weiterhin zu verzögern.

Entlastungspotential

Erst die Gewissheit, dass beim Nachweis einer formellen bzw. materiellen Legalität auch in Niedersachsen für bestehende Gebäude Bestandschutz existiert, wird Bauwillige veranlassen, vermehrt wieder Bauanträge einzureichen.

s. auch Anlage 1

„Anhörung zur Novellierung der NBauO - mit Anmerkungen zum Verwaltungshandeln“, Seite 26

4. § 85 a. (3) NBauO – Anforderungen an bestehende und genehmigte bauliche Anlagen

Dieser Paragraph relativiert den § 85 Abs. 1 NBauO, wonach ein Bauteil nicht mehr können muss als zum Zeitpunkt der Errichtung.

Im Entwurf heißt es:

„§ 85 Abs. 3: Die Entwurfsverfasserin oder der Entwurfsverfasser hat im Fall des Absatzes 1 in den Bauvorlagen darzustellen, inwieweit die sonstigen Anforderungen dieses Gesetzes oder aufgrund dieses Gesetzes erlassener Vorschriften nicht eingehalten werden.

§ 85 Abs. 4: Die Bauaufsichtsbehörde kann bei erheblichen Gefahren für Leben und Gesundheit zusätzliche Anforderungen stellen.“

Anmerkung

Das DivB schließt sich bezüglich des § 85 a Abs. 3 NBauO der Kritik der Architektenkammer Niedersachsen (AKNDS) an. Vor allem wäre es wünschenswert, wenn die sich nun bietende Gelegenheit genutzt würde, klar zwischen „notwendigen Darstellungen“ (Brandschutz und Statik) und „sonstigen Anforderungen“ zu differenzieren.

Stattdessen wird durch o.a. Formulierung ein Assoziationsspielraum aufgezogen, wonach die in Verbindung mit § 69 Abs. 2 NBauO (Rücknahmefiktion) schon behauptete „Unvollständigkeiten“ ausreichen, einen Bauantrag als von Bauherr*innen selbst zurückgenommen zu deklarieren – ohne angreifbaren Verwaltungsakt. Daher ist zu beobachten, dass Behörden vor allem durch das Wort „inwieweit“ regelrecht dazu aufgefordert werden „sonstige Nachweise“ einzufordern, wodurch auch in Zukunft aus jedem vereinfachten Verfahren ein kompliziertes Verfahren wird. Das Recht auf einen Eingangsstempel und der Beginn von Fristen rücken dann in immer weitere Ferne.

Änderungsvorschlag

Entfall des § 85 a Abs. 3 NBauO.

Die Beibehaltung des § 85 a Abs. 4 bietet der Bauaufsicht ausreichende rechtliche Möglichkeiten beim Vorliegen einer erheblichen Gefahr für Leben und Gesundheit zusätzliche Anforderungen zu stellen. Die Beweislast, warum im vormals genehmigten Bestand – entgegen § 85 a Abs. 1 NBauO - weitergehende Anforderungen gefordert werden – läge jedoch bei der Bauaufsicht.

Entlastungspotential

Der Entfall des § 85 a Abs. 3 würde zu einem deutlich beschleunigten Verfahren beitragen. Vage „Darlegungen sonstiger Anforderungen“ – die (eben) nicht eingehalten werden, wären hinfällig.

s. auch Anlage 1

„Anhörung zur Novellierung der NBauO - mit Anmerkungen zum Verwaltungshandeln“, Seite 25