

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen

Protokoll

49. Sitzung (nicht öffentlich)

26. Oktober 1994

Düsseldorf - Haus des Landtags

13.30 Uhr bis 16.30 Uhr

Vorsitzender: Abgeordneter Schultz (SPD)

Stenograph: Scheidel

Verhandlungspunkte und Ergebnisse:

Seite

- 1 Gutachten der Firma PROGNOSE über die "Grenzen, Möglichkeiten und Auswirkungen innovativer gesetzlicher Regelungen auf das Bauordnungsverfahren in Nordrhein-Westfalen"**

Vorlage 11/3268

1

Der Ausschuß nimmt einen Bericht des Gutachters der Firma PROGNOSE entgegen. In der anschließenden Diskussion werden Einzelaspekte erörtert, die zur Vorbereitung auf die Anhörung dienen.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Seite

- 2 Aktuelle Viertelstunde: Unregelmäßigkeiten bei der
Modernisierung von Wohnungen durch die Firma Sahle**

9

Der Ausschuß nimmt einen Bericht des MBW entgegen, dem sich eine Aussprache anschließt.

- 3 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes
Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 1995
(Haushaltsgesetz 1995)**

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 11/7500

Vorlagen 11/3182, 11/3215, 11/3236 und 11/3239

15

- a) Beratungen zum Einzelplan 14**

Der Ausschuß erörtert Detailfragen des Einzelplans 14. Die abschließende Beratung ist für den 23. November 1994 vorgesehen.

- b) Beratungen zum Einzelplan 15 - Bereich Städtebau**

20

Der Ausschuß erörtert Detailfragen des Einzelplans 14. Die abschließende Beratung findet am 23. November 1994 statt.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Seite

4 **Änderungen in der Wohnungsbauförderung**

hier: **Eigentumsförderung**

22

Der Ausschuß diskutiert über die Eigentumsförderung im Land Nordrhein-Westfalen. Dabei stehen die verschiedenen Förderwege unter Berücksichtigung der Darlehensgewährung im Mittelpunkt.



Aus der Diskussion**1. Gutachten der Fa. PROGNOSE über die "Grenzen, Möglichkeiten und Auswirkungen innovativer gesetzlicher Regelungen auf das Bauordnungsverfahren in Nordrhein-Westfalen"**

Vorlage 11/3268

Nach einer allgemeinen Einführung durch das MBW erstattet **PROGNOS-Gutachter Holleder** seinen Bericht, der dem Protokoll als Anlage beigelegt ist.

Abgeordneten Kuhl (F.D.P.) verwundert, daß in dem **PROGNOS-Gutachten** keine Aussage zur Verfahrensbeschleunigung unter Berücksichtigung der neu zu installierenden Sachverständigen gemacht worden sei. Immerhin handele es sich dabei um einen entscheidenden Aspekt.

Habe **PROGNOS "die Leute vor Ort"** nur gefragt oder die Beschleunigungszeiten auch selber berechnet?

In den Bauämtern solle eine Personaleinsparung nicht möglich sein, weil das Personal für bisher vernachlässigte Arbeiten verstärkt eingesetzt werde. Gebe es überhaupt direkte Kosteneinsparungen für die Kommunen?

Als Erhebungszeitraum habe **PROGNOS** etwa vierzehn Tage zugrunde gelegt. Nach dem, was ihm die Kommunen mitgeteilt hätten, handele es sich dabei um "verfälschte Ergebnisse". Die Gemeinden, auf die sich **PROGNOS** stütze, so habe man ihm zugetragen, seien dabei, eine Gegenrechnung aufzumachen.

PROGNOS-Gutachter Holleder kommt zunächst auf die Sachverständigenregelung zu sprechen. **PROGNOS** habe versucht, das mit den Kommunen zu erörtern. Es seien keine Tätigkeitsberichte erfaßt, sondern Akten analysiert worden. Dabei habe man die Bearbeitungszeit nicht herausschneiden können.

Auch der Kosteneinsparungseffekt für die Kommunen sei nicht zu ermitteln gewesen, obwohl der Versuch unternommen worden sei, mit den Kommunen ins Gespräch zu kommen.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Zu den "verfälschten Ergebnissen": PROGROS habe eine Aktenlaufzeit von vier Wochen als Grundlage haben wollen. Die Kommunen hätten dies als nicht leistbar dargestellt. Die Aktenanalyse sei daraufhin für einen Teilzeitraum vereinbart worden. Die Zeiten selbst seien dann von den Kommunen ermittelt worden. Analysiert worden seien zirka 470 Akten. Mehr sei nicht zu schaffen gewesen.

Abgeordneten Kuhl (F.D.P.) befriedigen die Antworten nicht. Könne der Gutachter zustimmen, daß eine exakte statistische Bewertung zu dem zuvor angesprochenen Problemkreis ohnehin nicht möglich sei?

Dem könne er nicht zustimmen, antwortet PROGROS-Gutachter Hollederer. Im Augenblick seien nämlich keine anderen Zahlen verfügbar. Der Forschungsrückstand im Bereich der Baugenehmigungen belaufe sich auf zehn bis fünfzehn Jahre. Die letzte Untersuchung aus dem Jahre 1982 befaße sich nicht mit dem Aufwand, der für Bauanträge erforderlich sei, sondern enthalte nur rein rechtssystematische Untersuchungen und Analysen.

Abgeordneter Wolf (SPD) fragt, ob nach Ansicht von PROGROS der derzeitige Zustand in Nordrhein-Westfalen nicht der Gesetzeslage entspreche und die Bauordnungsämter ihrer Pflicht nicht gerecht würden. Nach Auskunft von PROGROS bleibe offen, ob es zu mehr Nachbarschaftsklagen komme. Die Erfahrungen anderer Länder ließen eine dramatische Zunahme nicht erwarten. Ihm, Wolf, sei berichtet worden, daß es doch zu einem stärkeren Eingang an Klagen kommen werde. Gebe es über den vorliegenden Bericht hinaus aktuellere Erkenntnisse aus den einbezogenen Ländern?

Je höher die Zahl der Sachverständigen, um so eher werde aus dem Wesen ein Unwesen. Reiche der öffentlich bestellte Vermessungsingenieur zum Beispiel nicht aus, um die Aufgaben eines "Sachverständigen für Abstandsflächen" zu übernehmen? Wäre es nicht besser, die Abstandsflächenproblematik so zu regeln, daß es überhaupt keines Sachverständigen bedürfe oder man auch mit einem öffentlich bestellten Vermessungsingenieur klarkomme?

Das Gutachten enthalte nur wenige Hinweise darauf, was der Landesgesetzgeber tun solle, um gesetzliche Regelungen in seiner Zuständigkeit zu vermeiden, die eine Verfahrensbeschleunigung konterkarierten. Das Gutachten gehe in diesem Zusammenhang nur auf das Wasserrecht, Naturschutzrecht, den Immissionsschutz, das Denkmalrecht und den Arbeitsschutz ein. Außer acht gelassen, würden viele andere

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Felder, über die der Landtag ebenfalls zu befinden habe (zum Beispiel das Nachbarschaftsrecht).

Über die Rechtsfigur des Sachverständigen werde zur Zeit sehr heftig debattiert. Es gebe zahlreiche berufsständische Interessen, das zu problematisieren. Wie beurteile PROGROS die Aussage, daß in der Regel der qualifizierte Architekt/Ingenieur auf diesen Feldern heute schon sachverständig sei und bleiben müsse, es keinen erheblichen Mehraufwand für ihn bedeute, wenn er diese Sachverständigenfunktion übernehme.

Warum müsse das Vieraugenprinzip bei der Standsicherheit beibehalten werden, während in anderen Feldern das Testat eines Sachverständigen ausreiche?

Im Gutachten sei davon die Rede, "daß spätere Fortbildungsmaßnahmen überwiegend den Aspekt der Entscheidungsbeschleunigung vermittelten, jedoch kein Grundlagenwissen, Nachschlagewerke nicht bestünden oder seien überholt". - An wen richte sich diese Kritik?

PROGROS-Gutachter Hollederer relativiert, der Abgeordnete Wolf habe Erwartungen an das Gutachten formuliert, die PROGROS nicht habe erfüllen wollen oder abdecken können. Ziel sei gewesen, die Auswirkungen der Novelle zu messen und zu überprüfen, ob es Alternativen gebe, die diese Wirkungen auch hätten. Bestimmte, dort angesprochene Rechtsfragen seien nicht zu lösen gewesen. Unter dem vorgegebenen Zeitrahmen wäre das ohnehin nicht zu bewältigen gewesen.

Die Kommunen hätten mitgeteilt, daß die Vollständigkeit der Unterlagen zwischen 60 und 89 % schwanke.

Wie könne das bewertet werden? - Die Adressaten seien klar. Es handele sich um diejenigen, die die Unterlagen rausschickten, weil sie keinen Konflikt mit der Architektenkammer haben wollten. Diese Feststellung sei allerdings nicht architektenfeindlich. In den Workshops seien die Resonanzen unterschiedlich ausgefallen. Überwiegend ältere Architekten hätten nicht eingesehen, warum sie sich weiterqualifizieren sollten. Der Aufwand stehe für sie in keinem Verhältnis zum Ergebnis. Andere wiederum hätten die Weiterbildung begrüßt, weil sie dies als einen Aspekt für ihre weitere Wettbewerbsfähigkeit erkannt hätten.

In der Personalausstattung gebe es in der Tat derzeit ein Defizit. Diese Aussage komme aus den Bauordnungsämtern. Die Kontrolldichte sei nach Einschätzung von PROGROS nicht sehr hoch.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

In bezug auf die Übersichtlichkeit des § 6 wünsche auch er sich eine möglichst große Übersichtlichkeit. Zur Vereinfachung der Abstandsregelung sei das MBW der Ansprechpartner.

Die Nachbarfrage sei deshalb sehr akzentuiert worden, weil alle an den Gesprächen Beteiligten - darunter auch Richter beim Oberverwaltungsgericht - befürchteten, daß durch die Freistellungsregelung Nachbarn annehmen könnten, es werde ein Schwarzbau erstellt. Diesem Eindruck solle durch entsprechende Regelungen entgegengewirkt werden.

Abstandsflächensachverständiger/Vermessungsingenieur: Ihm sei aus den Gesprächen bekannt, daß sich die Vermessungsingenieure durchaus in der Lage sähen, diese Aufgabe zu übernehmen. Allerdings müßten sich die Vermessungsingenieure zu diesem Zweck noch etwas mehr in Richtung § 6 orientieren. Baujuristen und mit diesem Gebiet befaßte Richter sähen den Sachverständigen als Erleichterung an, weil viele Rechtsstreitigkeiten zunächst Tatsachenprobleme seien. Wenn das geklärt werden könne, könne einiges vereinfacht werden.

In bezug auf die Sachverständigenregelung insgesamt sei PROGROS davon ausgegangen, daß es keines weiteren Sachverständigen im Sinne eines neuen Entwurfsverfassers bedürfe. Vielmehr könne der Architekt oder Bauarchitekt diese Zusatzqualifikation erwerben. Je größer seine fachliche Vorbildung, um so besser sein Einstieg. Irritiert habe ihn, daß das Baurecht während des Universitätsstudiums der Architekten nur wenig berücksichtigt werde.

(Zustimmung des Abgeordneten Wolf [SPD])

Das sei ein Grund für die hohe Unsicherheitsquote. Zwar gebe es eine Hohlschuld der Entwurfsverfasser, sich über Neuerungen zu informieren; offenkundig bestehe aber nach seinen Erkenntnissen ein massives Informationsproblem, ohne daß es sich dabei um Bösartigkeit seitens der Architekten handele.

Der Vorsitzende regt an dieser Stelle an, die Kammern sollten ihren Mitgliedern gegenüber eine entsprechende Informationsfunktion wahrnehmen.

Abgeordneter Wirth (SPD) kommt zunächst auf den Sachverständigen für Abstandsflächen zu sprechen. Möglicherweise könnten die gesetzlichen Regelungen so vereinfacht werden, daß es gar nicht erst zu Klagen komme. Die Verkürzungen in den Bearbeitungszeiträumen (6 %) sehe er zum Beispiel bezogen auf einen Bearbei-

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

tungszeitraum von 60 Tagen und damit zusammenhängend einer Ersparnis um 4 bis 6 Tage nicht als Anreiz für einen potentiellen Bauherrn, sein Bauvorhaben verstärkt anzugehen.

PROGNOS habe nur "Kreise auf dem flachen Land" begutachtet (Düren und Borken). Im Sauerland aber gebe es ganz andere Probleme. Es wäre interessant gewesen, solche Regionen ebenfalls einzubeziehen. - In Zukunft müsse eine Gemeinde prüfen, ob sie einen Bauantrag verlange oder nicht. Allerdings seien die Mitarbeiter in einer Gemeinde, die bisher noch nicht mit solchen Aufgaben zu tun gehabt habe, nicht zweckentsprechend ausgebildet. Möglicherweise müßten noch zusätzliche Kräfte eingestellt werden.

Zum Mehraufwand bei den Gemeinden, führt **PROGNOS-Gutachter Holleder** aus, verweise er auf die Philosophie der Novelle, daß die Gemeinden jetzt schon aufgrund ihrer planungsrechtlichen Stellungnahme einen Bauantrag bei Vorlage bewerten müßten. Nichts anderes sollten sie auch künftig tun. Eine Prüfung finde nicht statt.

Die Auswahl der Orte sei pragmatisch erfolgt. Wäre regionalisiert worden, hätten sich auch nicht wesentlich andere Ergebnisse eingestellt.

Zur Effektivitätssteigerung stellt **Holleder** klar: Im ersten Jahr werde die Freistellungsregelung in Ballungsräumen eine Wirksamkeit von ungefähr drei bis sechs Prozent bei Wohnungsbauvorhaben erbringen. In den betroffenen Gebieten seien die Bebauungspläne zumeist aufgrund ihres Alters nicht mehr verwendbar. In den Expansionsräumen seien die Bebauungspläne relativ neu und unkompliziert (Alter: 3 bis 6 Jahre). Nachdem sich das eingespielt habe und der öffentliche Druck dahinter stehe, der über den Bauherrn und die Entwurfsverfasser auf die Kommunen durchschlage, werde sich die Regelungsdichte in den Kommunen auf wesentliche Punkte reduzieren. Dann gebe es weniger Gestaltungsvorgaben und es werde mehr auf die Essentials abgestellt. Die Akzeptanz werde steigen. In den Großstädten werde ein Prozentsatz von 10 bis 15 % erreicht.

Deswegen erwarte er größere Effekte in den Ballungsräumen durch den Sachverständigen, weniger durch die Freistellungsverfahren.

Ministerin Brusis ergänzt, außer dem Freistellungsverfahren und der Einbeziehung der Sachverständigen gebe es noch die erhebliche Ausweitung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

PROGNOS-Gutachter Hollederer hält es für schwierig, Größenordnungen anzugeben. Er gehe von einem Maßstab von 10 bis 25 % nach vier Jahren aus. Diese Zahl sei mit den Kommunen immer wieder diskutiert worden.

In bezug auf die Frage nach der Abstandsregelung unterstreiche er noch einmal, daß es lediglich Aufgabe des Gutachtens gewesen sei, Auswirkungen von Verfahrensregelungen zu thematisieren, dies als Status quo zu nehmen und zu überlegen, wie es zu einer Beschleunigung kommen könne. Zwecks weiterer Auskünfte zur Abstandsregelung solle das MBW selber befragt werden. Die sicherlich notwendige Änderung des § 6 erfordere eine längere Vorlaufzeit als nur ein halbes Jahr.

In bezug auf die Aussage zu den kleinen Gemeinden prognostiziert **Abgeordneter Wirth (SPD)**, daß es zu folgendem Ablauf kommen werde: Sofern es einer Gemeinde passiere, daß sie wegen einer von ihr ausgesprochenen Freistellung mit einem Prozeß belangt werde, würden alle Anzeigen zukünftig mit dem Vermerk "Bauantrag" versehen und an den Kreis weitergeleitet. Das Verfahren werde dadurch nicht vereinfacht. Zusätzliches Fachpersonal werde benötigt.

Grundphilosophie der Novelle, erwidert **PROGNOS-Gutachter Hollederer**, sei, daß die Verantwortlichkeiten kargestellt würden, um so Beschleunigungseffekte freizusetzen. In der Verwaltungsvorschrift müsse deutlich zum Ausdruck gebracht werden, wann es zu einer Weitergabe komme. Es könne im Augenblick nur über das Prinzip, nicht aber über Details geredet werden, weil noch Klärungsbedarf bestehe. Er sehe das Hauptproblem bei der Haftungsfrage für die Kommunen, daß den Kommunen vorgehalten werde, sie hätten die Schwierigkeiten erkennen müssen. Dazu habe PROGNOS als Vorschlag den grundsätzlichen Haftungsausschluß unterbreitet.

Abgeordneter Schumacher (SPD) moniert, bei der Novellierung müßten als ausschlaggebende Kriterien die Beschleunigung, die Kosteneinsparung und die Qualitätssicherung beachtet werden. In bezug auf die Qualität könne man nur die Zielvorstellung haben, daß die Kundenfreundlichkeit dessen, was gemacht werde, nicht abnehme. Er gehe nicht davon aus, daß es durch Vereinfachungen besser funktioniere.

Zur Beschleunigung habe sich PROGNOS weitgehend auf die Befragung der Kommunen und auf das Aktenstudium gestützt. 6 % für Großstädte halte er schon für beachtlich. Allerdings könne der Effekt bei einer Optimierung der Verfahrensabläu-

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

fe sogar über 6 % liegen. In bezug auf die Personalkapazitäten wolle er gerne seine Befürchtung ausgeräumt haben: Gingen die Bauordnungsämter oder PROGROS davon aus, daß durch die Freistellung die Sachverständigenarbeit und die Nachprüfarbeit (Reklamationen) anstiegen, so daß das "wieder aufgefressen werde". Wenn dem so sei, müsse über die Verfahrensphilosophie grundsätzlich nachgedacht werden.

PROGROS-Gutachter Holleder informiert, die Frage der Personaleinsparung sei mehrfach erörtert worden. Von 1982 bis 1992 seien rund 2 % Personal im Baubereich eingespart worden. Das sei bereits ein durchgängig zu beobachtender Rationalisierungseffekt. Er wolle zum Ausdruck bringen, daß eine Beschleunigung durch eine bessere technische Ausstattung der einzelnen Ämter zu erfolgen habe. Hierbei sei die Kommunalhoheit tangiert. Die Landesbauordnung könne nicht vorgeben, wie verfahren werden solle. Hier sei auch ein Thema für das MBW und die oberen Bauaufsichtsbehörden. Über einen kontinuierlichen Rationalisierungseffekt hinaus erwarte er für die nächsten zwei bis fünf Jahre keine größeren Entlastungseffekte. Brisant sei die Frage, ob es aufgrund der Novellierung, der Freistellung und des Sachverständigenwesens zu einer Verstärkung der Kontrolle kommen müsse. Die Baukontrolle müsse - das sei bisher defizitär - regelmäßiger durchgeführt werden.

Qualität des Produktes: In Nordrhein-Westfalen gebe es rund 100 000 Baugenehmigungen. Drei Prozent kämen vor die Gerichte. Das sei mit den Richtern diskutiert worden. Allerdings gebe es von dort keine Zahlen, die ein Hinterfragen erlaubt hätten.

Kosteneinsparungen ergäben sich durch die unterschiedliche Länge der Baugenehmigungszeiträume. Denn durch die Differenz entstehe zumindest ein Zinsgewinn, was aber nicht Priorität haben solle. Die Verfahrensbeschleunigung sei der eigentliche Aspekt. Die Qualität müsse dabei noch steigen. Dann noch die Kosten senken zu wollen, sei zuviel verlangt.

Seine Fraktion, so **Abgeordneter Jaeger (CDU)**, habe sich eigentlich nicht darauf eingestellt, das Gutachten heute zu kommentieren. Wichtige Fragen habe der Abgeordnete Kuhl bereits zu Beginn gestellt.

Bezüglich der Einsparungen in der Bearbeitungszeit habe der PROGROS-Gutachter auf die unterschiedliche Ausprägung der Bebauungspläne hingewiesen. Könne nicht auch ein weiterer Grund der sein, daß die Bürokratie in den einzelnen Gemeinden unterschiedlich organisiert sei?

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Zur Standsicherheitsprüfung und dem Vieraugen-Prinzip: Bei der Standsicherheitsprüfung werde das Vieraugen-Prinzip erwartet, während es in anderen Teilbereichen genüge, daß Sachverständige ihr Testat abgäben. Sofern die Standsicherheit von einem qualifizierten Menschen vorgenommen werden, könne der Prüfer zu keinem anderen Ergebnis kommen. Wenn ersterer unqualifiziert arbeite, sei ohnehin das Vieraugen-Prinzip nicht gewahrt. Wie wichtig sei vor diesem Hintergrund, daß das Vieraugen-Prinzip beibehalten werde?

PROGNOS-Gutachter Holleder antwortet, **PROGNOS** habe beim vereinfachten Verfahren einen Rückschritt gegenüber der bisherigen Praxis empfohlen. Dort - bei der Standsicherheitsprüfung - solle es auch ein Vieraugen-Prinzip geben. Es mache nämlich keinen Sinn, lediglich eine Differenzierung in dieser Angelegenheit zu haben, sondern das Vieraugen-Prinzip solle für alle gelten. Es sei deshalb vorgeschlagen worden, weil eigene Berechnungsfehler vielleicht gar nicht bemerkt würden. Man wolle nicht Schuld daran sein, wenn ein Haus zusammenfalle.

(Abgeordneter Wolf [SPD]: Das ist in anderen Bauordnungen auch so geregelt. - Abgeordneter Kuhl [F.D.P.]: Wieviel Häuser sind zusammengefallen? - Abgeordneter Jaeger [CDU]: Wann das letzte?)

Problem: Auf der einen Seite gebe es das Genehmigungsverfahren und auf der anderen Seite die Baudurchführung. Frage sei, wieweit von seiten des Genehmigungsverfahrens soweit wie möglich die Vollständigkeit der Prüfung gegeben sei. Die Baudurchführung selber könne durch das Genehmigungsverfahren nicht mehr beeinflusst werden. Aus dieser Überlegung heraus sei eine durchgängige, klare und für alle nachvollziehbare Regelung favorisiert worden, die keine größeren Differenzierungen beinhalte.

Zur Qualifikation der kommunalen Beschäftigten: Er gehe d'accord. - Eine vernünftige Grundlage werde benötigt, die klarstelle, wie der Bauaufsichtler in jeder Kommune angelernt werde. Insgesamt sei das Gefälle in der beschriebenen Weise nicht aufgefallen. Größere Handicaps lägen in der Ausstattung.

Regierungsangestellter Brauser (Ministerium für Bauen und Wohnen) hält aufgrund des Diskussionsablaufs eine Kommentierung seitens des MBW für erforderlich. Dabei gehe es um die Zahl und Struktur bei der Auswahl der Kommunen und Kreise. Während der Erstellung sei bereits ein Zwischenbericht gegeben worden. Das Gutachten habe zwei wesentlichen Restriktionen unterlegen, zum einen der engen Zeitspanne und zum anderen der Tatsache, daß von Anfang an klar gewesen

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen

26.10.1994

49. Sitzung

sl-mj

sei, daß eine solche Untersuchung nur dann Sinn mache, wenn eine wirkliche Beteiligung der Kommunen sichergestellt werden könne. In der Anfangsphase sei das MBW auf massivste Vorbehalte seitens der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände gestoßen, die die Ernsthaftigkeit der Untersuchung und der Aufnahme der Argumente in die Untersuchung nicht abgenommen hätten. Dabei sei auch die Befürchtung zu spüren gewesen, daß es um die Suche nach Einsparmöglichkeiten gehe. Die erforderlichen Diskussionsprozesse hätten vor diesem Hintergrund am Anfang sehr viel Zeit verschlungen. Nach übereinstimmender Auffassung hätten außerdem nicht mehr Kommunen untersucht werden dürfen.

(Abgeordneter Kuhl [F.D.P.]: Das haben Sie aber damals nicht so gesagt!)

- In der schriftlichen Information habe das MBW sehr deutlich auf die Akzeptanzprobleme hingewiesen und die Mühen, die es gekostet habe, den Sinn von Gesprächen miteinander zu vermitteln.

2 Aktuelle Viertelstunde: Unregelmäßigkeiten bei der Modernisierung von Wohnungen durch die Firma Sahle

Zu dem von der CDU-Fraktion auf die Tagesordnung gesetzten Thema erstattet Ministerin Brusis folgenden Bericht:

Herr Vorsitzender! Meine Herren und Damen! Anlässlich der Presseberichterstattung über Vorkommnisse im Rahmen von Modernisierungsmaßnahmen prüft mein Haus den gesamten Fördervorgang der Firma Sahle in Bielefeld. Ich kann Ihnen aufgrund des mir vorliegenden Berichtes der Bewilligungsbehörde folgendes mitteilen:

Die Firma Sahle hat 1989 bei der Entflechtung des Neue-Heimat-Konzerns von der Tochtergesellschaft der Neuen Heimat, der Nord-Westdeutschen Siedlungsgesellschaft (NWDS), 5 333 Wohnungseinheiten in Nordrhein-Westfalen erworben, die teilweise mit einem erheblichen Instandsetzungstau behaftet waren. Zu diesem Bestand gehören auch die Wohnungen in Bielefeld-Schildesche, Mayer-zu-Eissen-Weg und Liethstück, die jetzt zur Modernisierung anstehen. Diese Siedlung umfaßt 278 Wohnungseinheiten und wurde in den Jahren 1964 bis 1966 als öffentlich geförderter sozialer Wohnungsbau errichtet. Für alle 278 Wohnungseinheiten der

**Wesentliche Ergebnisse der Prognos-Untersuchung
"Grenzen, Möglichkeiten und Auswirkungen innovativer
gesetzlicher Regelungen auf das Bauordnungsverfahren
in Nordrhein-Westfalen"**

1. Vorbemerkungen

1.1 Aufgabenstellung der Untersuchung

(1) Die Aufgabe der Untersuchung war, die Auswirkungen der Novelle zur Bauordnung NW festzustellen und ggf. Empfehlungen zur Modifizierung und Änderung der vorgeschlagenen neuen Verfahrensregelungen zu treffen.

Maßstäbe für die Beurteilung der Novelle zur Bauordnung NW waren die - als gesetzgeberischer Wille klar geäußerten - **Ziele der Vereinfachung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren** sowie die Entlastung der Bauaufsichtsbehörden.

Ausführlich erörtert wurden auch alternative Lösungen. Die beteiligten Kommunen legen auch nach Abschluß der Untersuchung Wert auf die Feststellung, daß sie unverändert grundsätzliche Vorbehalte gegen die Sachverständigen- bzw. Freistellungsregelung haben, zumal eine definitive Aussage zur konkreten, praktischen Durchführbarkeit aufgrund noch ausstehender ergänzender Regelungswerke nicht möglich sei. Gegenstand der Prognos-Untersuchung war aber nicht die Frage, welche Regelung nun besser oder schlechter sein würde (was letztlich eine politische Wertentscheidung bedeuten würde), sondern festzustellen, welche Auswirkungen die Novelle konkret erkennbar und nachweisbar hat, welche dagegen bloße "Vermutungen" sind, welche der nachweisbaren Auswirkungen gegen die Novelle in ihrer vorliegenden Fassung sprechen bzw. welche Änderungen der Novelle aufgrund der Praxiserfahrung dringend erforderlich sind.

(2) Die Untersuchung wurde von der Prognos AG - Niederlassung Köln - durchgeführt. Dem Prognos-Team gehörten vier eigene Mitarbeiter sowie ein externer juristischer Sachverständiger an. Es wurde außerdem ein Projektbeirat gebildet, dem die drei kommunalen Spitzenverbände, die Architektenkammer und die Bauingenieurskammer, das Innenministerium, das Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr, das Ministerium für Bauen und Wohnen sowie die neun Untersuchungsämter angehört haben.

Das Volumen der Untersuchung belief sich auf brutto DM 345.000 (Personal- und Sachkosten; Durchführung von Expertenworkshops und zweitägiges Werkstatt-Treffen mit ca. 30 Teilnehmern). Etwa ein Drittel der Zeitvolumens wurde für Rückkopplungen mit Untersuchungsbeteiligten verwendet. Die Untersuchung fand zwischen Ende Januar 1994 bis zum 23. August 1994 - also über etwa sechseinhalb Monate - statt.

1.2 Ansätze der Untersuchung

(1) An zentraler Stelle der Untersuchung standen die Aussagen der neun Untersuchungsorte. Diese Untersuchungsämter (2 Großstädte, 3 kreisangehörige Städte mit eigener Bauaufsicht, 2 kreisangehörige Städte ohne eigene Bauaufsicht, 2 Kreise) wurden schriftlich befragt. Außerdem fanden in den jeweiligen Bauämtern, mit Architekten, Investoren, Bauunternehmen, Kreditinstituten, Fachanwältinnen und Fachjuristen teilweise ganztägige Erörterungen einzelner Aspekte der Novelle statt. Nach Vorliegen der ersten Ergebnisse wurden die Untersuchungsämter darüber informiert und ihrerseits um kritische Bewertungen gebeten.

Somit findet sich im Gutachten kein Gedanke, der nicht im Laufe der Untersuchung mit Praktikern aus der Bauaufsicht, Fachanwältinnen, Architekten, Investoren, Handwerkern, Finanzexperten und Verwaltungsrichtern erörtert worden ist.

(2) Das Bestreben war, Daten und Informationen offen zu legen und einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Alle im Laufe der Untersuchung ermittelten wesentlichen Befunde sind im Anlagenband zum Gutachten dargestellt. Andere im Laufe der Untersuchung ermittelten Befunde sind - mit Blick auf den zugesagten Schutz der Gesprächspartner für die oftmals sehr offenen Äußerungen in den sog. Vor-Ort-Gesprächen - wenigstens inhaltlich im Berichtsband dargelegt. Zweck dieser Vorgehensweise war, trotz erklärter Vorbehalte gegen einzelne Bestimmungen der Novelle gemeinsam anerkannte, verlässliche Beurteilungsgrundlagen zu erarbeiten.

(3) Diese Absicherung empfahl sich, weil Auswirkungen von zwei Vorschlägen - nämlich die Figur des staatlich anerkannten Sachverständigen sowie die Verfahrensfreistellung - abzuschätzen waren, die im Rechtssystem der Bauordnung in dieser Dimension bzw. Ausgestaltung völlig neu sind. Wichtig war deshalb zunächst, sich über die sog. Philosophie der Novelle besonders bewußt zu werden.

Nach dem vorliegenden Gutachter-Verständnis besteht sie darin, daß durch die Einführung der Rechtsfigur des "staatlich anerkannten Sachverständigen" bautechnische Tätigkeiten (nicht

prognos

baurechtliche Entscheidungen!) ausgelagert werden und dort, wo durch den B-Plan eigentlich alles geregelt ist (sein sollte), auf ein förmliches Verfahren (nicht auf materiell-rechtliche Anforderungen wie Brandschutz, Schallschutz und Wärmedämmung sowie Umweltschutz) verzichtet wird. Dies ist als der Kern des sog. innovativen Ansatzes zur Reduzierung des "Pflichtprüfprogrammes" - also dessen, was die Bauaufsichtsbehörde von Amts wegen zu prüfen hat - angesehen worden.

Ein zweiter Aspekt waren im übrigen kostenseitige Gesichtspunkte, die unter dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes zu erörtern waren. Es sollte nicht Ergebnis der Novelle sein, daß beim Bauherrn die Planungskosten durch den Entwurfsverfasser sowie die Prüfkosten durch staatlich anerkannte Sachverständige in der Summe höher sein würden als bei einem konventionellen Genehmigungsverfahren.

In die gutachterliche Bewertung dieser "Innovationen" ist zum dritten die Überlegung eingeflossen, daß - ganz generell - die Spielräume für gesetzestechnische Änderungen im Baurecht denkbar gering geworden sind. Die Annahme war, daß die Novelle deshalb um so größere Wirkungen haben dürfte, wenn sie an verschiedenen Stellen - also beim Bauherrn, beim Entwurfsverfasser, bei der Bauaufsicht, bei Behörden - ansetzt.

2. Ergebnisse

2.1 Prinzipielle Erkenntnisse des Gutachtens:

(1) Alle herkömmlichen Ansätze zur Verfahrensoptimierung erfordern letztlich den Einsatz von mehr Personal, um die steigenden normativen Anforderungen erfüllen zu können. Dieser Ansatz ist aber aufgrund der Finanzknappheit bei den öffentlichen Händen verwehrt. Es ist auch zu bezweifeln, ob durch mehr Personal zwangsläufig schnellere Entscheidungen getroffen werden. Denn damit würde eine der Hauptursachen - die zu geringe Verantwortung der Bauherren oder Entwurfsverfasser für die Vollständigkeit ihrer Vorlagen - in keiner Weise erfaßt. Das Bauordnungsamt bliebe also weiterhin der "Bau-TÜV", in dem Sinne, daß in der Regel nicht das gesetzlich Erforderliche an Bauvorlagen eingereicht, sondern nur jene Bauvorlagen nachträglich angefertigt werden, die die Bauaufsicht ausdrücklich verlangt.

Durch die Novelle entstehen beim Bauherrn im Prinzip keine zusätzlichen Kosten; schon heute schuldet - dies ist feste Rechtsprechung - der Entwurfsverfasser dem Bauherrn einen genehmi-

gungsfähigen Bauantrag. Weitere bzw. nähere Einzelheiten werden im übrigen in der Gebührenordnung sowie in der Sachverständigenordnung zu regeln sein.

(2) Die **moderne Variante** des traditionellen Ansatzes - die Rationalisierung und Automatisierung der Antragsbearbeitung - liegt nicht in der Kompetenz des Landes, sondern der Kommunen. Viele Kommunen betreiben auch die Einführung spezieller EDV-Lösungen. Allerdings stoßen diese Ansätze gelegentlich an die Grenzen örtlicher Gestaltungsmöglichkeiten; insofern sind die Prioritäten vor Ort nicht immer "beschleunigungsfreundlich".

(3) Der **innovative Ansatz** der Novelle - und hier geht der Entwurf von NRW mit dem von Bayern gleich - liegt zum einen in der Reduzierung des "Pflichtprüfprogrammes" (also dessen, was behördenseits überhaupt zu prüfen ist), zum anderen in der Klärung von Verantwortlichkeiten für die konkrete Ausführung des jeweiligen Bauvorhabens. Dieser Ansatz bricht mit dem bisherigen "Grundverständnis", wonach das Bauordnungsamt für die "Richtigkeit der Planungen" schon Sorge tragen wird. Dieser Ansatz zieht zudem auch die Schlußfolgerung aus der Feststellung, daß zwar alle von Beschleunigung und Vereinfachung reden, aber niemand bereit oder in der Lage ist, jene materiell-rechtlichen Positionen öffentlich zu benennen oder gar durchzusetzen, auf die verzichtet werden soll.

Nach den Untersuchungsbefunden sind derzeit auch keine anderen, landesrechtlich beeinflussbaren Ansätze bekannt, die mit der Wirksamkeit wie das Konzept der Reduzierung des Pflichtprüfprogrammes zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beitragen könnten.

Im übrigen hat sich die Novelle nicht darin erschöpft, Beschleunigung als Selbstzweck zu sehen, sondern das freiwerdende Potential - in welchem Anteil auch immer - zugunsten von qualitativen Änderungen im Bereich der Ökologie zu nutzen. Dieser Zusammenhang macht deutlich, daß rechtlicher Fortschritt in Begründungsnot gerät, wenn er nicht zugleich mit Entlastungen und Vereinfachungen in anderen Bereichen einhergeht

(4) Die zentralen Lösungen der Novelle (sog. Innovationen) lauten also:

- "Einführung der Rechtsfigur des staatlich anerkannten Sachverständigen",
- "Freistellung vom förmlichen Verfahren bei Beibehaltung materiell-rechtlicher Vorschriften",
- "Einführung neuer materiell-rechtlicher Normen im Umweltbereich".

Diese Ansätze sind in der Novelle im Prinzip konsequent durchgehalten worden. Eine rechtliche Schlechterstellung des Bauherren erfolgt nicht. Denn schon heute sichert die Baugenehmigung

nicht die fehlerfreie Ausführung des Bauvorhabens, sondern nur die Übereinstimmung der Vorlage mit dem öffentlichen Recht.

Die Prognos-Untersuchung hat erbracht, daß die Bauaufsichtsbehörden in den letzten 10 bis 15 Jahren zunehmend aus der sog. repressiven Baukontrolle in die sog. präventive Bauberatung gewechselt haben, daß dies aber für die Öffentlichkeit nicht von Bedeutung ist.

(5) Im Laufe der Untersuchung wurde auch die Entwicklung auf der Bundesebene wiederholt reflektiert. Dies war unerläßlich, weil der Bund zunehmend Interesse zeigt, direkten Einfluß auf das Genehmigungsverfahren - was bisher noch ausschließliche Länderaufgabe ist - zu bekommen. Das Ergebnis dieses "Blicks über den Zaun" war, daß die Novelle dem Stand der Musterbauordnung entspricht, wie sie die ARGEBAU, die Arbeitsgemeinschaft der für das Bauwesen zuständigen Länderministerien, im Dezember 1993 beschlossen hat.

2.2 Wichtige empirische Befunde:

2.2.1 Es wurden vier zentrale Störquellen für eine konzentrierte, zügige Bearbeitung von Bauanträgen und Vorlagen identifiziert:

- Die Unvollständigkeit bzw. Mängel der Bauvorlagen.
- Die Erzielung des Einvernehmens unter den Aspekten des Baunebenrechts, was mit sehr hohen zeitlichen Aufwendungen und Abstimmungsrunden verbunden ist.
- Die hierbei meist sukzessive, nicht parallele Bearbeitung von Anträgen und Vorlagen.
- Die hindernde Wirkung der mancherorts sehr geringen technischen (EDV-) Sachausstattung (fehlende Hardware, fehlende Software).

2.2.2 Die festgestellte durchschnittliche Aktenlaufzeit für Wohnbauanträge ist von Amt zu Amt sehr unterschiedlich:

- in Gebieten mit Bebauungsplänen (§ 34 Abs. 1 BauGB) lag sie Mitte März 1994 zwischen 31 und 178 Arbeitstagen (AT),
- in den anderen Gebieten (§§ 30 Abs. 2, 33-35 BauGB) lag sie zwischen 19 und 96 AT.

In vier von sieben Untersuchungsämtern (die kleinen kreisangehörigen Kommunen waren über den Kreis gezählt worden) dauerten Verfahren in Gebieten mit qualifizierten Bebauungsplänen (§ 30 Abs. 1 BauGB) durchschnittlich länger als in den anderen Gebieten.

Über alle Untersuchungsämter verteilt ergab sich eine durchschnittliche Aktenlaufzeit in Gebieten mit rechtskräftigen Bebauungsplänen von 79 AT, in den anderen Gebieten von 75 AT.

Die Untersuchungsämter haben auf Nachfrage deutlich gemacht, daß eine der Ursachen für diese Aktenlaufzeiten im Alter der B-Pläne liegt, weil die Entscheidung über Bauanträge zugleich entsprechende Abstimmungsrunden über Befreiungen und Ausnahmen auslösen. In einem Fall (Siedlungsprojekt) konnte die Bearbeitung von 36 Anträgen erst nach 11 Monaten abgeschlossen werden, da Baulasten einzutragen waren und entsprechende Zustimmungen von Privaten (Nachbarn) eingeholt werden mußten. In manchen Fällen hatten Antragssteller gebeten, die Bearbeitung ihres Vorhabens ruhen zu lassen. Dies sind alles Aspekte, die einerseits typisch, andererseits zu den langen Durchschnittszahlen führen, insgesamt aber in der öffentlichen Diskussion über die Verfahrensdauer nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden.

2.2.3 Die von den Untersuchungsorten selbst erhobenen Zahlen bildeten die Grundlage für eine modellhafte Berechnung von Auswirkungen der Novelle in einigen Teilaspekten:

- Würden alle Anträge für Wohnbauvorhaben von Anfang an vollständig eingehen, so könnten Beschleunigungseffekte zwischen 12% (ein Kreis) und 52% (eine Stadt) erreicht werden.
- Würde die Bearbeitung von Anträgen für Wohnbauvorhaben ohne verfahrensmäßige Rückkopplung mit Behörden oder Ämtern des Baunebenrechts erfolgen, so würde der Beschleunigungseffekt sogar zwischen 40% (ein Kreis) und 78% (eine Stadt) liegen.
- Die Berechnung oder Abschätzung von Entlastungswirkungen durch den Einsatz des staatlich anerkannten Sachverständigen war nicht möglich, weil jegliche Erfahrungswerte fehlen.
- Die Auswirkungen der sog. Freistellungsregelung konnten nur abgeschätzt werden. Dabei ist zu beachten, daß die Wirksamkeit des Freistellungsverfahrens vom Vorhandensein eines qualifizierten B-Planes und von dessen örtlich sehr unterschiedlicher Regelungsdichte abhängt. Es ist - in Rückkopplung mit den Untersuchungsorten - die Einschätzung der Gut-

prognos

achter, daß, bezogen auf alle Wohnbauvorhaben in der Stadt oder Gemeinde, in der ersten Zeit nach Inkrafttreten der neuen Bauordnung, sich eine zunächst geringe Wirksamkeitsspanne erweisen wird, die im Laufe der Folgejahre aber deutlich steigen dürfte.

Dieser Befund ist nur scheinbar enttäuschend. Zu sehen ist vielmehr, daß sich die Akzeptanz für das Freistellungsverfahren - und darauf haben auch die Untersuchungsämter hingewiesen - steigern wird, wenn sich einerseits die Bauleitplanung und andererseits Bauherren und Entwurfsverfasser auf die neue Rechtslage einstellen. Im übrigen sind die mittelbaren Effekte - größere "Nähe" der Vorlagen an die gesetzlichen Vorgaben - möglicherweise sogar höher als die direkten.

2.2.4 Es ist ein Irrtum zu glauben, daß mit den Innovationen Personal freigesetzt werden könnte.

Vielmehr ist davon auszugehen, daß Personalkapazitäten zwar wegen wegfallender Kontrollen von Bauanträgen frei werden. Tatsächlich werden jene benötigt, um bisher entgegen dem Gesetzesauftrag vernachlässigte Bereiche der Bauaufsicht (insbesondere Bauüberwachung und Bauzustandsbesichtigung, wiederkehrende Prüfungen) wahrnehmen zu können.

2.3 Zu den Empfehlungen

Insgesamt wurden 85 Einzelvorschläge - konkrete Hinweise, Vorschläge oder Prüfeempfehlungen - abgegeben. Die Zahl selber sagt nichts über die Qualität des Gesetzentwurfs aus. Vielmehr spiegelt sie die Intensität wieder, mit der sich Untersuchungsämter, juristische Sachverständige und schließlich Gutachter mit dem Gesetzentwurf zur Bauordnung im Entwurfsstadium auseinandergesetzt haben.

Aus Gutachtersicht sollte die neue Bauordnung - mit einer ausreichenden Vorbereitungs- und Übergangszeit - erst in Kraft treten, wenn eine Sachverständigen-Verordnung erlassen ist, der Gebührentarif, die Bauprüfverordnung und entsprechende Verwaltungsvorschriften angepaßt sind sowie - wegen der immer noch weit verbreiteten irigen Ansicht, formelle Genehmigungsfreistellung, also das neue Freistellungsverfahren, würde auch die Freiheit vom materiellen Baurecht bedeuten - eine gezielte Information der Öffentlichkeit stattgefunden hat bzw. eingeleitet worden ist. Öffentlichkeitsarbeit ist auch erforderlich, um Irritationen in der Öffentlichkeit über den gesamten Inhalt der Bauordnungsnovelle vorzubeugen.

Anlage zu APr 11/1372

prognos

3. Resümee

Im Laufe der Untersuchung wurde deutlich, daß - im Sinne der Ziele - erhebliche Auswirkungen auf das Genehmigungsverfahren insgesamt zu erwarten sind und daß die neuen Regelungen für den künftigen Bauherrn, richtig genutzt, eine Reihe von sehr praktischen Vorteilen bedeuten.

Dazu gehören insbesondere schnellere Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens und mehr Kompetenz des Bauherrn bei der Steuerung des Verfahrens durch Bereitstellung von entscheidungsfähigen Vorlagen über die Einschaltung eines staatlich anerkannten Sachverständigen. Unter diesem Blickwinkel sind - im Vergleich zum Freistellungsverfahren - sogar größere Auswirkungen, d.h. Beschleunigungs- und Entlastungseffekte durch den staatlich anerkannten Sachverständigen zu erwarten.

Köln, 26. Oktober 1994

Hans-Friedrich Hoffederer