

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Fragenkatalog der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 2. Mai 2016

„Auskömmlichen Wohnraum schneller schaffen - Bearbeitungszeiten von Bauanträgen verkürzen - verlässliche Fristen einführen“, Antrag der Fraktionen von CDU und FDP, Drucksache 16/10295

1. Die Rot-Grüne Landesregierung in Nordrhein-Westfalen hat seit der Regierungsübernahme 2010 die Wohnraumförderung wieder auf die Kernaufgabe der Schaffung mietpreisgebundenen Wohnraums konzentriert. Dazu wurden die Förderrichtlinien kontinuierlich fortentwickelt und optimiert. Wie beurteilen Sie die Ergebnisse dieser 6-jährigen Politik mit Blick auf die aktuelle Förderbilanz für das Jahr 2015?

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) hat in den Jahren 2010 und 2012 das klare politische Bekenntnis der rot-grünen Landesregierung zur sozialen Wohnraumförderung begrüßt, auch weil es angesichts der weiterhin wachsenden Nachfrage nach preisgünstigem und demografiefestem Wohnraum in Nordrhein-Westfalen ein auch gesellschaftspolitisch positives Signal gewesen ist.

Ebenfalls begrüßt hat die Architektenkammer NRW die im Verlauf der letzten Jahre regelmäßig vorgenommenen Neujustierungen, Anpassungen, Vereinfachungen und Erweiterungen der Förderrichtlinien durch die Landesregierung. Dies gilt im besonderen Maße für die seit 2014 geltende mehrjährige Ausfinanzierung des Wohnraumförderprogramms, welche aus Sicht der Architektenkammer NRW nicht nur Planungssicherheit und Verlässlichkeit für Investitionen, sondern zusätzlich auch dringend notwendige Investitionsanreize gebracht hat.

Gerade die mit der Anpassung im Jahr 2014 einhergegangene Anhebung der Förderpauschalen und der Bewilligungsmieten sowie die Einführung von sog. Tilgungsnachlässe wurden und werden von der AKNW weiterhin überaus positiv bewertet, auch weil die Landesregierung damit langjährige Forderungen und Anregungen der nordrhein-westfälischen Architektenschaft und der Bau- und der Wohnungswirtschaft umgesetzt hat. Dabei kommt angesichts des aktuellen Zinsniveaus sowie der gestiegenen Bau- und Baunebenkosten insbesondere dem Instrument der Tilgungsnachlässe nach Meinung der AKNW eine wegweisende Bedeutung zu.

Der geringe Unterschied zwischen dem Marktzins und den Darlehensbedingungen der sozialen Wohnraumförderung ist auch nach Auffassung der Architektenkammer NRW Hauptursache für die Zurückhaltung potentieller Investoren in den letzten Jahren. Der geringe Subventionswert der sozialen Wohnraumförderung hat den Anreiz, in preisgebundenen Wohnraum zu investieren, spürbar verringert.

Grundsätzlich vertritt die Architektenkammer NRW die Auffassung, dass es der Landesregierung mit der umfassenden Neugestaltung der Wohnraumförderbestimmungen seit 2010 dennoch gelungen ist, die derzeit bestmöglichen Rahmenbedingungen für den geförderten Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen zu schaffen. Die Resonanz aus den planenden Büros und der Bau- und Wohnungswirtschaft, die sich in Quantität und Qualität deutlich positiver entwickelnden Förderbilanzen der Jahre 2014 und 2015 sowie die sich abzeichnende hohe Nachfrage nach Fördermitteln im ersten Quartal 2016 belegen dies nach Auffassung der Architektenkammer NRW deutlich.

2. Welche Bedeutung kommt der Bau- und Wohnungswirtschaft und den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Errichtung von mietpreisgebundenen Wohnraum zu?

Bezahlbarer Wohnungsbau ist den nordrhein-westfälischen Architektinnen und Architekten und Stadtplanern ein besonderes Anliegen. Seit Jahren haben sie darauf hingewiesen, dass besonders

in den Ballungsräumen die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum das drastisch zurückgehende Angebot übersteigt.

Allerdings sind ein Großteil der Investoren im Mietwohnungsbau private Bauherren mit vorrangig ökonomischen Interessen. Die hier angesprochene Wohnungswirtschaft, vor allem die ehemals gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, fühlt sich dagegen neben ökonomischen oft auch gesellschaftlichen Zielen verpflichtet und spielt daher eine besondere Rolle für den sozialen Wohnungsbau.

Damit sich solche Investoren trotz des geringen Subventionsvorteils der sozialen Wohnraumförderung gegenüber den historisch niedrigen Marktzinsen im mietpreisgebundenen Wohnungsbau engagieren, benötigen sie neben weiteren ökonomischen Anreizen wie Abschreibungsmöglichkeiten investitionsfreundliche Rahmenbedingungen in den Kommunen.

Die Kommunen müssen daher in wohnungspolitischen Konzepten ihren Handlungsbedarf identifizieren, langfristige Ziele und Strategien definieren und ihre Instrumente für den Wohnungsmarkt formulieren. Kommunale Angebote für die soziale Wohnraumförderung müssen dabei besonders beachtet werden.

Problematisch ist vielfach, dass die notwendige Bereitstellung von Wohnbauland ausschließlich haushaltspolitisch, und damit kurzfristig, bewertet wird. Gerade aber die Bereitstellung von preisgünstigem Wohnbauland oder die Schaffung von Quotenregelungen beim Verkauf kommunaler Grundstücke können mittel- und langfristig zu einer erheblichen Entlastung der stark beanspruchten kommunalen Haushalte mit den Kosten der Unterkunft (KdU) beitragen.

Bislang knüpfen zu wenige Kommunen Grundstücksverkäufe oder die Schaffung von Baurecht an Bedingungen für den sozialen Wohnungsbau. § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ermöglicht die Festsetzung von Flächen, auf denen nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind. Die Kommunen sollten von dieser Möglichkeit regelmäßig Gebrauch machen und in den Bebauungsplänen Quotierungen für den sozialen Wohnungsbau vorsehen.

Viele Städte haben erfolgreich Baulückenberatungen angeboten. Frei werdende und brachliegende Grundstücke in städtischen Lagen müssen konsequent entwickelt und genutzt werden.

3. Wo sehen Sie derzeit noch Hemmnisse, was eine zeitnahe Umsetzung von Investitionsabsicht in konkreten Wohnungsbau angeht?

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) bildet die geänderten Wohn- und Arbeitsverhältnisse in unserer Gesellschaft nicht mehr hinreichend ab. Um weiteres Bauland, insbesondere im Innenbereich, für den Wohnungsbau zu mobilisieren, fehlt eine Nutzungskategorie für Wohnnutzung in Nachbarschaft von störendem Gewerbe. Der auf Bundesebene diskutierte Vorschlag für einen Baugebietstyp „Mischgebiet der Innenentwicklung“ („urbanes Quartier“) reagiert auf die veränderten städtebaulichen Anforderungen.

Gerade in den angespannten Wohnungsmärkten fehlt in der Regel Bauland für den langfristig erforderlichen Wohnungsneubau. Um den Außenbereich zu schützen, müssen unsere Städte dichter und kompakter werden. Gerade das Abstandflächenrecht bietet Optionen, urbanes Bauen in verdichteter Bauweise zu ermöglichen. Insbesondere würde eine generelle Tiefe der Abstandfläche von 0,4 H ein deutliches Potential darstellen, neuen Wohnungsbau in unseren Städten zu ermöglichen und durch diese Bauweise weitere Grundstücksflächen für die Innenentwicklung zu generieren. Eine solche Regelung, die zudem zu einer deutlichen Vereinfachung in der Anwendung des Abstandflächenrechts führen würde, hat sich in anderen Bundesländern bewährt. Um der innerstädtischen Verdichtung weiter Rechnung zu tragen, sollte die Tiefe der Abstandflächen zu öffentlichen Straßen, Grün- und Wasserflächen in allen Baugebieten 0,25 H betragen.

Ohnehin kann die anstehende Novelle der BauO NRW dazu genutzt werden, die Rahmenbedingungen für den auf lange Sicht erforderlichen Wohnungsneubau so zu gestalten, dass die bauordnungsrechtlichen Regelungen zur Bewältigung dieser gesellschaftlichen Aufgabe maßgeblich bei-

tragen. Wünschenswert wären Elemente der Verfahrensbeschleunigung, der Überprüfung materiel-
ler Anforderungen oder des Verzichts auf erhöhte Standards.

Normative Entwicklungen tragen dazu bei, dass sich das Bauen ständig verteuert, weiter komplizie-
ren wird und im Ergebnis Investitionen hemmen.

Seit 2000 wurde die Energieeinsparverordnung (EnEV) vier Mal novelliert – mit immer höheren An-
forderungen. Allein das hat die Kosten um 6,5 Prozent ansteigen lassen. Die aktuelle Erhöhung der
energetischen Anforderungen für Neubauten ab dem Jahr 2016 wird das Bauen um weitere ca. 7,3
Prozent verteuern. Bereits für den energetischen Standard EnEV ab 2016 kann die Wirtschaftlich-
keit (Amortisationszeit < 20 a) i.d.R. nicht nachgewiesen werden. Die Grenze der wirtschaftlichen
Vertretbarkeit insbesondere für den mehrgeschossigen Wohnungsbau ist demnach mit der EnEV
2014 erreicht. Die AKNW unterstützt daher den Beschluss der Bauministerkonferenz vom
29./30.10.2015 ausdrücklich, wonach eine strukturelle Neukonzeption von EnEV und EEWärmeG
im Jahr 2016 notwendig ist.

Die Folgekosten aus der aktuellen Überarbeitung der DIN 4109, die sich aus komplexen Rechen-
verfahren zur Berücksichtigung der Raumabhängigkeit von Bauteilen und konstruktivem Mehrauf-
wand ergeben, müssen vor deren bauaufsichtlicher Einführung ermittelt werden. Die neue DIN 4109
kann z.B. dazu führen, dass sich die notwendige Deckenstärke von 18 auf 26 cm erhöht.

Die beabsichtigten bauordnungsrechtlichen Anforderungen an barrierefreies und rollstuhlgerechtes
Bauen führen zwangsläufig zu weiteren Kostensteigerungen. Dabei ist zu beobachten, dass sowohl
barrierefreie als auch rollstuhlgerechte Wohnungen nicht in allen Quartieren gleichermaßen nachge-
fragt werden. Für bezahlbaren Wohnraum genügen barrierearme Standards, die alten Menschen
ebenso wie jungen Familien hinreichenden Komfort bieten. Dabei können für die bauliche Vorberei-
tung von Wohnungen zunächst einfache Mindestanforderungen umgesetzt werden, damit später
oder bei Bedarf mit geringem Aufwand nachgerüstet werden kann.

Architektenwettbewerbe sind ein hervorragendes Instrument für innovative Ideen und qualitätvolles
Bauen. Leider führt die Wohnungswirtschaft nur sehr selten Planungswettbewerbe für die Vergabe
ihrer Aufträge durch. Dabei können sie zu Kosteneinsparungen und rasch umsetzbaren Konzepten
mit innovativen Lösungen führen. Zu der Expertise der Architektinnen und Architekten gehört das
flächensparende Planen von Grundrissen ohne Abstriche an der Qualität. So gelingt es oft, die
Wohnflächenobergrenzen des geförderten Wohnungsbaus zu unterschreiten und damit Investiti-
onskosten und Mietbelastungen zu senken.

*4. Wie stellen sich die rechtliche Situation und die Rechtspraxis bezüglich der von der CDU gefor-
derten Maßnahmen in der Realität dar, d.h. gibt es Vorgaben, die bereits Realität sind und welche
Fristen (vorbehaltlich komplett eingereichter Unterlagen zum Bauantrag) sind heute schon bindend,
z.B.*

- § 68 BauO NRW
- § 72 BauO NRW
- Elektronische Antragstellung in Bezug zum VerVerfG

Die Mitglieder der AKNW sind von der Fragestellung einerseits als freischaffende Entwurfsverfas-
ser, andererseits auch als Angestellte oder Beamte in den Bauaufsichtsbehörden betroffen.

Vorweg sei auf eine immer engere Vorschriftenlage des „Baunebenrechts“ hingewiesen, die im Ge-
nehmigungsverfahren abgearbeitet werden muss. Im Referentenentwurf zur Novelle der BauO
NRW sind zudem als weitere Verfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bauen in der Nähe von
Störfallbetrieben oder eine Stellungnahme des kommunalen Behindertenbeauftragten vorgesehen,
was sicher nicht der Verfahrensbeschleunigung dient.

Nach den Erfahrungen der Architektenkammer NRW ist die Bearbeitungszeit von Bauanträgen teil-
weise unzumutbar lang. In der Praxis sind allerdings nicht, wie in Frage 4 formuliert, die „komplett
eingereichten Unterlagen zum Bauantrag“ das Problem, sondern die – aus Sicht der Bauverwaltung
– **nicht** „komplett“ eingereichten Bauvorlagen.

Hier müsste nach Auffassung der AKNW der Gesetz- und Verordnungsgeber die Bauprüfverordnung (BauPrüfVO) klarer fassen. Insbesondere sind die Vorschriften BauPrüfVO zu ungenau formuliert und überlassen es den Bauaufsichtsbehörden zu entscheiden, was im Einzelfall erforderlich für die weitere Bauantragsbearbeitung ist.

§ 1 Abs. 2 BauPrüfVO: „Der Inhalt der Bauvorlagen beschränkt sich auf das zur Beurteilung der jeweiligen Anträge und Vorhaben Erforderliche. Die Bauaufsichtsbehörde kann in zu begründenden Einzelfällen weitere Unterlagen fordern, wenn sie dies zur Beurteilung für erforderlich hält.“

§ 3 BauPrüfVO: Der Lageplan „muss, soweit erforderlich, enthalten“

Hinzu kommt, dass bei vielen Bauaufsichtsbehörden Sachverhalte geprüft werden, obwohl der Gesetzgeber diese seit Jahren aus dem Prüfkatalog der Bauaufsichtsbehörde genommen hat. Im Ergebnis führt dies immer wieder zu unterschiedlichen Auffassungen zwischen Entwurfsverfassern und Bauaufsichtsbehörden, ob die Bauantragsunterlagen zur Beurteilung vollständig sind. Während der Bearbeitung durch die Behörde können Unterlagen nachgefordert werden, was die Bearbeitungszeiten hemmt.

Insoweit sollte ergänzend zu § 72 Abs. 1 BauO NRW (Prüfung binnen Wochenfrist, ob die Bauvorlagen der BauPrüfVO entsprechen, Zurückweisung bei Unvollständigkeit) in die BauO NRW eine Vorschrift aufgenommen werden, wonach die Bauaufsichtsbehörden verpflichtet werden, dem Bauherrn **vollständig und abschließend** mitzuteilen, welche Bauvorlagen aus ihrer Sicht für einen „kompletten Bauantrag“ erforderlich sind. Es muss deutlich gemacht werden, dass nach Ablauf einer angemessenen Frist weitere Unterlagen nicht durch die Bauaufsichtsbehörde in einem zweiten oder gar weiteren Schritten verlangt werden können. Ausnahmen können sich bei der Beteiligung weiterer Behörden ergeben. Siehe hierzu weiter unten.

Ansatz einer gesetzlichen Neuregelung könnte § 69 Abs. 2 Musterbauordnung (MBO) sein, der lautet:

„Ist der Bauantrag unvollständig oder weist er sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde den Bauherrn zur Behebung der [genau zu bezeichnenden, AKNW] Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf. Werden die Mängel innerhalb der Frist nicht behoben, gilt der Antrag als zurückgenommen.“

Was die Bearbeitungsfristen „komplett eingereichter Unterlagen zum Bauantrag“ angeht, ist hinsichtlich **§ 68 BauO NRW** zu sagen:

Läuft die dortige Frist ab, ohne dass die Behörde die begehrte Baugenehmigung erteilt, sieht die BauO NRW nicht mehr die Erteilung einer fiktiven Baugenehmigung vor. Die fiktive Baugenehmigung – die Baugenehmigung gilt nach Fristablauf als erteilt – wurde aufgrund schlechter Erfahrungen mit der BauO NRW 1984 zu Recht abgeschafft. Der Bauherr ist seitdem darauf verwiesen, Untätigkeitsklage auf Erteilung der Baugenehmigung nach § 75 VwGO zu erheben. Auf dem Zivilrechtsweg kann er Amtshaftungsansprüche geltend machen. Die Nichterteilung der Baugenehmigung innerhalb der in § 68 Abs. 8 BauO NRW statuierten Fristen kann eine Amtspflichtverletzung sein.¹

Diese beiden vorgenannten Wege erscheinen uns ausreichend, die Bauaufsichtsbehörden zu zügigem Verwaltungshandeln anzuhalten. Wie bereits ausgeführt, können wir der Praxis auch nicht entnehmen, dass „komplette“ Bauanträge „zu lange liegen blieben“, also über die Frist des § 68 Abs. 8 BauO NRW hinaus nicht bearbeitet würden.

¹ Ausführlich: Hartmann, in Schönenbroicher-Kamp, BauO NRW, § 68 Rdn. 50.

Zu § 72 BauO NRW ist zu sagen:

Zu einer Verfahrensbeschleunigung bei „komplett eingereichten Bauantragsunterlagen“ könnte auch hier auf die Musterbauordnung zurückgegriffen werden. § 69 Abs. 1 Musterbauordnung bestimmt:

„Die Bauaufsichtsbehörde hört zum Bauantrag die Gemeinde und diejenigen Stellen,

1. deren Beteiligung oder Anhörung für die Entscheidung über den Bauantrag durch Rechtsvorschrift vorgeschrieben ist, oder
2. ohne deren Stellungnahme die Genehmigungsfähigkeit des Bauantrages nicht beurteilt werden kann;

die Beteiligung oder Anhörung entfällt, wenn die Gemeinde oder die jeweilige Stelle dem Bauantrag bereits vor Einleitung des Baugenehmigungsverfahrens zugestimmt hat. Bedarf die Erteilung der Baugenehmigung der Zustimmung oder des Einvernehmens einer anderen Körperschaft, Behörde oder sonstigen Stelle, so gilt diese als erteilt, wenn sie nicht **einen Monat** [§ 72 Abs. 2 Satz 1 BauO NRW: **zwei Monate**, AKNW] nach Eingang des Ersuchens verweigert wird; von der Frist nach Halbsatz 1 abweichende Regelungen durch Rechtsvorschrift bleiben unberührt. Stellungnahmen bleiben unberücksichtigt, wenn sie nicht innerhalb eines Monats nach Aufforderung zur Stellungnahme bei der Bauaufsichtsbehörde eingehen, es sei denn, die verspätete Stellungnahme ist für die Rechtmäßigkeit der Entscheidung über den Bauantrag von Bedeutung.“

Zur elektronischen Antragstellung sind uns keine Praxiserfahrungen bekannt, was daran liegen mag, dass § 69 Abs. 1 Satz 1 BauO NRW Schriftform für die Einreichung des Bauantrages samt der Bauvorlagen vorsieht und, jedenfalls so weit ersichtlich, die Möglichkeiten des § 3 a VwVfG NRW von den Bauaufsichtsbehörden (noch) nicht genutzt werden.²

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass eine zügige Bearbeitung von Bauanträgen insbesondere von der personellen Ausstattung der kommunalen Bauaufsichtsbehörden abhängt. § 60 Abs. 3 BauO NRW trifft hier klare Aussagen zur personellen Ausstattung der Bauaufsichtsbehörden mit qualifizierten und ausreichendem Personal, was, jedenfalls nach unserer Erfahrung, nicht in sämtlichen Bauaufsichtsbehörden des Landes - qualitativ (Ausbildung der Mitarbeitenden als Architektinnen und Architekten) wie quantitativ (Zahl der Mitarbeitenden) - konsequent umgesetzt werden.

5. Wie gestaltet sich in dem Zusammenhang das Aufgabenspektrum der „Gemeindeprüfungsanstalt“. Ist sie für die Überprüfung der Einhaltung baurechtlicher Vorschriften in den Kommunen zuständig?

Zur Zuständigkeit und dem Aufgabenspektrum der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen kann die Architektenkammer NRW keine fundierte Antwort geben. Für die Überprüfung der Einhaltung baurechtlicher Vorschriften in den Kommunen ist sie nicht zuständig, die Aufsicht obliegt den Oberen bzw. der Obersten Bauaufsichtsbehörde. Durch Geschäftsprüfungen kann möglicherweise eine noch einheitlichere Umsetzung der bauaufsichtlichen Anforderungen nach BauPrüfVO erreicht werden.

Düsseldorf, 25. April 2016

² Hartmann, in Schönenbroicher-Kamp, BauO NRW, § 69 Rdn. 10