

**Bündnis für
bezahlbares
Wohnen**
in Niedersachsen

Plenum

Hannover, 24.10.2018

„Öffentliche Bauvorschriften“

Thema: „Genehmigungsverfahren optimieren und beschleunigen“

Das Plenum im Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen hat in seiner Sitzung am 24. Oktober 2018 folgenden Beschluss gefasst:

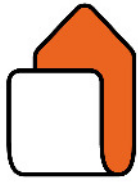
Zur Optimierung und Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren unterstützt das Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen die Empfehlungen der Arbeitsgruppe 3 zu den Punkten

- Verfahrensarten beibehalten;
- Bauvorlagenverordnung und Formulare modernisieren;
- Gesprächstermin vor Antragstellung anbieten;
- Qualifizierte Eingangsbestätigung zeitnah versenden – verbindliche Frist einführen;
- Digitalisierung von Baugenehmigungsverfahren bis 2025 zügig vorantreiben und umsetzen;
- Qualifizierung der Entwurfsverfasser / Antragsteller;
- Ausbildung im gehobenen und höheren Dienst stärken;
- Kommunen und Land tauschen sich regelmäßig aus; Kultur des Dialogs praktizieren;
- Bündnisgedanken in Konzertierter Aktion Bauen und Wohnen fortsetzen

und bittet alle angesprochenen Akteure um zeitnahe und sachgerechte Umsetzung.

Zur Zertifizierung von Prüfengeuren für Brandschutz besteht kein Einvernehmen; es wird jedoch gebeten, den Vorschlag als Anregung weiter zu betrachten.

Das Bündnis bietet an, bei der Überarbeitung der Bauvorlagenverordnung und der Formulare für das Baugenehmigungsverfahren mitzuwirken und zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe einzusetzen, in der unter Beteiligung von Antragstellern und Entwurfsverfassern sowie der kommunalen Ebene gemeinsam mit dem Bauministerium konkrete Lösungen entwickelt werden, die auch der notwendigen Digitalisierung der Baugenehmigungsverfahren gerecht werden.



Bündnis für
bezahlbares
Wohnen
in Niedersachsen

AG 3 Öffentliche Bauvorschriften

Empfehlungen

Datum: 21. September 2018

Teilnehmerkreis: Siehe Anlage

Thema: Genehmigungsverfahren optimieren und beschleunigen

1. Ausgangslage

Die Niedersächsische Bauordnung regelt für den Wohnungsbau, ob ein Baugenehmigungsverfahren notwendig ist und wenn ja, welche Verfahrensart erforderlich ist. Die Verfahrensvorschriften sind deshalb wesentlich sowohl für den Arbeitsaufwand der Antragsteller als auch den Prüfaufwand durch die Bauaufsichtsbehörden und, hieraus resultierend, für die Kosten und den Zeitaufwand des Baugenehmigungsverfahrens. Das Verfahren wird in der NBauO geregelt und fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder.

Derzeit gestaltet sich die Rechtslage in Niedersachsen folgendermaßen:

Grundsätzlich bedarf eine Baumaßnahme einer Genehmigung, soweit sich aus der NBauO nicht etwas anderes ergibt (§ 59 Abs. 1 NBauO).

- a) § 60 NBauO regelt die verfahrensfreien Baumaßnahmen sowie Abbruchanzeigen. Die im Anhang der NBauO genannten Vorhaben sind von jedwedem Baugenehmigungsverfahren freigestellt, müssen gleichwohl aber den rechtlichen Vorgaben des öffentlichen Baurechts entsprechen. Für den Wohnungsbau ist die Verfahrensfreiheit bis auf Abbrüche im Wesentlichen ohne Bedeutung.
- b) § 62 NBauO regelt das Mitteilungsverfahren (auch Anzeigeverfahren genannt). Das Verfahren wurde in Niedersachsen 1995 eingeführt, um das Baugenehmigungsverfahren zu beschleunigen, die Bauaufsichtsbehörden zu entlasten und die Eigenverantwortung der am Bau Beteiligten zu stärken. Es müssen bestimmte Voraussetzungen gegeben sein (z.B. qualifizierter Bebauungsplan). Das Mitteilungsverfahren darf nur für Wohngebäude der Gebäudeklassen 1-3 angewendet werden, also nicht für Gebäude mit mehr als 7 m Höhe des obersten Fußbodens. Das Verfahren wird im Geschosswohnungsbau von den Beteiligten eher selten gewählt.

- c) Regelmäßig werden Anträge im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren gemäß § 63 NBauO gestellt. In diesem Verfahren wird die Baumaßnahme auf Übereinstimmung mit den in § 63 NBauO genannten Vorschriften überprüft. Zu prüfen sind z.B. Grenzabstände, Rettungswege, erforderliche Stellplätze, Planungsrecht, Baunebenrecht; ab Gebäudeklasse 4 müssen der Standsicherheits- und Brandschutznachweis geprüft werden. Das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren findet im Wohnungsbau weitgehend Anwendung.

2. Problemanalyse

Derzeit kann die Dauer von Einreichung eines Bauantrages bis zur Genehmigung mehrere Monate – in Einzelfällen sogar mehr als 12 Monate - betragen. Das hat vielfältige Ursachen. Zur Finanzierung der Baukosten werden teilweise auch öffentliche Förderungen in Anspruch genommen. Diese sind an Fristen gebunden. Die rechtzeitige Erteilung der Baugenehmigung ist ein wichtiges Ziel, um für Wohnungsunternehmen, Förderstellen und Kommunen Planungssicherheit zu schaffen.

Bei der Diskussion um die Vereinfachung des Baugenehmigungsverfahrens ging es in der AG 3 um die Frage, wie weit im gefahrenabwehrrechtlichen Bereich eine weitere gesetzliche Deregulierung stattfinden kann und soll.

In der AG 3 wurden dazu die Vor- und Nachteile der Ausdehnung des Mitteilungsverfahrens gemäß § 62 NBauO, Anpassung an § 62 Abs. 1 Var. (A) MBO und § 56 HBO sowie die Abschaffung der Wahlfreiheit zwischen Mitteilungsverfahren und vereinfachtem Genehmigungsverfahren (durch Ersatz zur Pflicht zum Mitteilungsverfahren, wenn Voraussetzungen vorliegen), ausführlich und kontrovers erörtert. Die Landeshauptstadt Hannover hat sich für diesen Weg ausgesprochen. Verschiedene Mitglieder der AG 3 haben sich aus mehrerlei Gründen für die Beibehaltung der aktuellen Regelungen ausgesprochen. Sowohl Bauaufsichtsbehörden (Städte Lüneburg, Delmenhorst, Landkreis Osterholz), der Niedersächsische Städte- und Gemeindebund, Landkreistag und Kammern erachten die aktuellen Regelungen für gut und ausreichend. Wobei sich die Architektenkammer und der vdw für den Erhalt der Wahlfreiheit ausgesprochen haben und sich auch eine Ausweitung des Mitteilungsverfahrens vorstellen können. Für den Wohnungsbau wurde bereits das vereinfachte bzw. Mitteilungsverfahren als Deregulierungsmaßnahme eingeführt. Es ist davon auszugehen, dass durch weitere Deregulierung die Rechtssicherheit leidet. Die Übernahme weiterer Verantwortung bezüglich der Einhaltung öffentlich-rechtlicher Vorschriften durch die Entwurfsverfasser stellt einerseits für diese zudem eine Belastung dar und andererseits einen zu erwartenden Mehraufwand für die Eingriffsverwaltung nach Genehmigung. Diese Einschätzung wird dadurch bestätigt, dass das Mitteilungsverfahren im Wohnungsbau bei den Gebäudeklassen 1-3 bereits heute von Bauherrenseite nicht regelmäßig gewählt wird. Anträge werden häufig im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren gestellt. Von der Wahlfreiheit wird Gebrauch gemacht. Das heißt Bauherr und Architekt entscheiden sich bewusst für das vereinfachte Verfahren, da es mehr Rechtssicherheit bietet. Die Wahlfreiheit sollte aus diesem Grund beibehalten bleiben.

Im schlechtesten Fall würde eine Verlagerung der Aufgabenstellungen der Bauaufsichtsbehörde aus dem beratenden Bereich im Vorfeld einer Genehmigung in den Bereich der nachträglichen Eingriffsverwaltung erfolgen. Einzelne Mitglieder der AG 3 sind der Auffassung, dass die Entwurfsverfasser teilweise die Komplexität hinsichtlich planungsrechtlicher, brandschutztechnischer und sonstiger grundlegender baurechtlicher Zusammenhänge nicht beherrschen. Faktoren für lange Genehmigungsverfahren sind unvollständige und/oder nicht genehmigungsfähige Unterlagen. Die Erfahrung mit freigestellten bzw. vereinfachten Genehmigungsverfahren ist derart, dass von weiteren umfangreichen Freistellungen und Vereinfachungen zu Lasten der Gefahrenabwehr abgeraten wird. Im Lebenszyklus eines Gebäudes ist die Planungs- und Genehmigungsphase ein verschwindend geringer Zeitfaktor.

Die AG 3 hat sich somit vorrangig das Ziel gesetzt, maßgebliche Vorschläge für einen reibungslosen und optimalen Antrags- und Genehmigungsverlauf zu erarbeiten.

Laut der Architektenkammer Niedersachsen stellen Bauprojekte komplexe Vorhaben dar. Praktisch jedes Bauteil ist einer Vielzahl rechtlicher Vorgaben unterworfen. Rechtsvorschriften als abstrakt-generelle Regelungen können häufig unterschiedlich ausgelegt werden. Die Bestimmungen werden in der Praxis von Baubehörde zu Baubehörde nicht immer einheitlich gehandhabt. Es wird aber auch nicht verkannt, dass es in den Bauvorlagen der Architekten im Einzelfall Fehler gibt, die zu Verzögerungen und Problemen führen. Die Architektenkammer Niedersachsen besitzt ein klares Interesse daran, die Qualifikation der Architekten und damit auch die Qualität der Bauvorlagen zu verbessern. Dies gilt auch für die Ingenieurkammer Niedersachsen und Landesvertretung der Handwerkskammern.

Es besteht Einvernehmen, dass die Vollständigkeit und Qualität der einzureichenden Unterlagen ein maßgeblicher Erfolgsfaktor für ein schnelles Genehmigungsverfahren darstellt. Eine Qualifizierung kann Abhilfe schaffen.

Ziel ist es, die bauaufsichtlichen Verfahren zu beschleunigen. Dazu braucht es ein konstruktives Zusammenspiel aller Beteiligten

3. Zielsetzung

Die Mitglieder des Bündnisses für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen gehen davon aus, dass durch die oben genannten Maßnahmen in ihrem Wirkungszusammenhang die Genehmigungsverfahren transparenter für die Beteiligten gestaltet werden. Durch weiter optimierte Abläufe können die Verfahren beschleunigt werden und somit der Zielsetzung, den Wohnungsbau schneller und kostengünstiger zu machen, entsprochen werden. Die Qualität des Bauens am Objekt und im Quartier ist wichtig beim Neubau und der Bestandsentwicklung.

4. Empfehlungen

Die Mitglieder der AG 3 schlagen im Sinne eines „Guten Genehmigungsverfahrens“ eine Reihe von aufeinander abgestimmten Maßnahmen im Ablauf von

Genehmigungsverfahren vor. Vorausgegangen ist die gemeinsame Analyse von Hemmnissen, deren Beseitigung zur Beschleunigung der Verfahren führen soll und vermeidbare Verzögerungen minimiert.

Offenkundig wurde: Voraussetzung für die zügige Abarbeitung der Wohnungsbauanträge sind ausreichende personelle Kapazitäten in den unteren Bauaufsichtsbehörden. Genehmigungsverfahren werden bei personeller Unterbesetzung von Unteren Bauaufsichtsbehörden unnötig verzögert. Ein verbindlicher Rahmen für die personelle Besetzung der Bauaufsichtsbehörden (Mitarbeiterschlüssel) könnte nach der Auffassung einzelner Mitglieder in der AG Abhilfe schaffen. Die Ausbildung im gehobenen und höheren bautechnischen Dienst soll gestärkt und ausgeweitet werden.

Aus dem nachfolgenden im Konsens - soweit nicht anders dargestellt - erarbeiteten und zu beschließenden Maßnahmenkatalog wird deutlich, dass sich alle Mitglieder an diesem Prozess konstruktiv beteiligen werden. Zuständigkeiten und zeitliche Perspektiven sind bei den einzelnen Punkten aufgeführt.

Das Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen empfiehlt folgende Handlungsempfehlungen umzusetzen:

❖ Verfahrensarten beibehalten

Es soll an den bestehenden Verfahrensarten festgehalten werden. Um eine Beschleunigung der Verfahren herbeizuführen, schlägt die Arbeitsgruppe die folgenden Maßnahmen vor. Auf diese Weise wird einerseits dem Bedürfnis der Bauaufsichtsbehörde Rechnung getragen, die einen Prüfungsmaßstab behält und ebenso dem Bedürfnis der Planer und Architekten nach einer Absicherung, in dem das Risiko für Gebäude der Klassen 4 und 5 nicht verlagert wird.

❖ Bauvorlagenverordnung und Formulare modernisieren

Es wird durch das Land seitens des Ministeriums in Abstimmung mit den Unteren Bauaufsichtsbehörden die Bauvorlagenverordnung und die entsprechenden Formulare überarbeitet unter Beteiligung der Unteren Bauaufsichtsbehörden im Sinne eines Leitfadens für die Baubeteiligten. . Eine solche Bauvorlagenverordnung benennt generell, verbindlich, pragmatisch die im Baugenehmigungsverfahren erforderlichen einzureichenden vollständigen Unterlagen und dient somit zur besseren Orientierung der Entwurfsverfasser und Baubeteiligten. Auf diese Weise findet eine Vereinheitlichung der Verfahren in allen Kommunen statt.

- Land / Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz und Kommunen - zeitnah

❖ Gesprächstermin vor Antragsstellung anbieten

Seitens der unteren Bauaufsichtsbehörden wird auf Wunsch des

Bauherren/Entwurfsverfassers kurzfristig ein Vorgespräch vor Einreichen der Unterlagen angeboten, um wesentliche Fragen frühzeitig anzusprechen und zu beraten. Dabei sollte abgestimmt werden, welche Unterlagen für das konkrete Vorhaben benötigt werden. So wird dem Einzelfall Rechnung getragen und für das Bauvorhaben speziell notwendige Unterlagen können eingefordert werden. Mit Konkretisierung und Einreichung des Bauantrags können sich selbstverständlich noch weitere Anforderungen ergeben.

➤ Untere Bauaufsichtsbehörden – kurzfristig

- ❖ Qualifizierte Eingangsbestätigung zeitnah versenden – verbindliche Frist einführen

Seitens der unteren Bauaufsichtsbehörden ist möglichst innerhalb einer verbindlichen Frist (z.B. 14 Tage) nach Einreichung der Bauantragsunterlagen eine verbindliche Eingangsbestätigung mit der Nachforderung fehlender zur Beurteilung des Vorhabens notwendiger Unterlagen bzw. der Bestätigung der Vollständigkeit herauszugeben.

➤ Untere Bauaufsichtsbehörden – kurzfristig

- ❖ Die Digitalisierung von Baugenehmigungsverfahren ist bis 2025 zügig voranzutreiben und umzusetzen

Die Einreichung von Unterlagen sollte möglichst digital erfolgen, damit die Akten sternförmig versendet werden können. Auf diese Weise können unterschiedliche Stellen gezielt parallel und wenn erforderlich in Schritten an den Unterlagen arbeiten. Die elektronische Datenverarbeitung, die digitale Bauantragsstellung mit digitalen Unterlagen wird Kommunikationsgrundlage im gesamten Prozess. Die beteiligten Behörden haben im digitalen Verfahren jederzeit Zugriff auf den aktuellen Stand der Bearbeitung. Die Voraussetzungen sind hier - soweit noch nicht vorhanden – in den Kommunen perspektivisch zu schaffen. Dabei ist zu beachten, dass nicht alle Entwurfsverfasser über die dafür notwendige technische Ausrüstung verfügen. Voraussetzung: Es sind verbindliche Datenaustauschformate festzulegen und alle unteren Bauaufsichtsbehörden mit den für eine digitale Bearbeitung notwendigen EDV-Mittel auszustatten.

Eine Unterstützung in Bezug auf die Digitalisierung (Knowhowtransfer, Förderung) durch das Land ist erforderlich.

Gleichzeitiges Prüfen von Unterlagen soweit möglich kann die Verfahrenszeit verkürzen.

➤ Land (Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz) und Kommunen sowie Entwurfsverfasser – ab sofort bis mittelfristig

❖ Zertifizierung von Prüfindgenieuren für Brandschutz einführen

Die Einführung von Prüfindgenieuren für Brandschutz (analog zu den Prüfindgenieuren für Baustatik) wird von Seiten der Bauaufsichtsbehörden und der Kammern in der AG 3 ausdrücklich begrüßt. vdw und BFW sehen das im Hinblick auf die Baukosten und die zeitliche Komponente sehr kritisch. Das MU hält eine Empfehlung zur Schaffung des Instituts „Prüfindgenieur für Brandschutz“ im Hinblick auf mehr bezahlbaren Wohnraum nicht für sachgerecht.

Aus Sicht der Bauaufsichtsbehörden werden Genehmigungsverfahren häufig durch mangelhafte Berücksichtigung brandschutztechnischer Anforderungen unnötig verzögert. Ursächlich sind mangelhafte Fachkenntnisse von Entwurfsverfassern und Gutachtern. Eine verbindliche Zertifizierung von Ingenieuren des Brandschutzes kann Abhilfe schaffen (sh. diesbezüglich auch LBauO Mecklenburg-Vorpommern). Mitunter werden wegen Unsicherheiten hohe Anforderungen gestellt, welche zu erheblichen Baukosten führen können. Ein entsprechender Prüfindgenieur kann auf Grund seiner Erfahrung und zusätzlichen Qualifikation oft passgenaue und kostengünstige Vorschläge machen. Die Schaffung der Voraussetzungen hierzu sind zu prüfen.

- Land / Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz mit Ingenieurkammer und Architektenkammer - kurzfristig

❖ **Qualifizierung der Entwurfsverfasser / Antragsteller**

Voraussetzung für ein erfolgreiches und zügiges Genehmigungsverfahren ist die Einreichung kompletter und genehmigungsfähiger Unterlagen. Aufgrund der komplexen Bausachverhalte ist eine hohe Kompetenz auf Seiten der Antragsteller erforderlich. Dies werden die für Architekten, Ingenieure und Handwerksmeister zuständigen Kammern durch gezielte aktuelle Qualifizierungsangebote in Kooperation mit den Bauaufsichtsbehörden umgehend in Angriff nehmen. Durch die Unterstützung erreicht man Sicherheit und Kompetenz für zukünftige Wohnungsbauanträge.

Architekten-, Ingenieur- und Handwerkskammern in Kooperation mit den Bauaufsichtsbehörden – ab sofort

❖ **Ausbildung im gehobenen und höheren Dienst stärken**

Die Ausbildung im gehobenen und höheren bautechnischen Dienst sollte gestärkt und ausgeweitet werden, um dem Fachkräftemangel vorzubeugen und in den Bauaufsichtsbehörden dauerhaft eine qualifizierte Mitarbeiterschaft zu sichern.

- Land und Kommunen - zeitnah

❖ **Kommunen und Land tauschen sich regelmäßig aus**

Angeregt wurde ein kontinuierlicher Austausch zwischen den Kommunen und dem Land Niedersachsen zum Thema und Fragen der Weiterentwicklung bezogen auf Unterstützung, Beschleunigung, Praxis, Erfahrungen, Verbesserungen, Erwartungen, Steuerung, fortlaufende Anpassung an aktuelle Herausforderungen.

- Land und Kommunen - zeitnah

❖ **Kultur des Dialogs praktizieren**

Zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren für Wohnungsbauvorhaben ist es wichtig, dass sowohl vom Antragsteller und den Entwurfsverfassern als auch von der unteren Bauaufsichtsbehörde lösungsorientiert, zielführend und unterstützend gedacht und gehandelt wird. Ein gutes Genehmigungsverfahren ist Ziel aller Beteiligten.

- Antragsteller / Bauherren / Investoren / Bauaufsichtsbehörden – ab sofort

❖ **Bündnisgedanken in „Konzertierter Aktion Bauen und Wohnen“ fortsetzen**

Land, Kommunen, Kammern und Verbände werden sich im Zuge der „Konzertierten Aktion Bauen und Wohnen“ zukünftig regelmäßig zu Fragen des Baugenehmigungsverfahrens austauschen.

- Land / Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz

5. Finanzierung

Die Umsetzung soll wie oben unter den einzelnen Handlungsempfehlungen zugeordnet erfolgen. Die entsprechenden finanziellen Mittel und personellen Ressourcen sind von den jeweils Verantwortlichen möglichst bereitzustellen.

Anlage

AG 3: Öffentliche Bauvorschriften

Leitung: Frau Urban (Stadt Delmenhorst) und Herr Vinbruck (Landkreis Osterholz)

Mitglieder, die an mind. 3 Sitzungen teilgenommen haben:

Herr	Abel	(NSGB)
Herr	Bode	(MU Niedersachsen)
Frau	Döring	(Stadt Hildesheim)
Frau	Frambourg	(MU Niedersachsen)
Herr	Huber	(BFW)
Frau	Högl	(MU Niedersachsen)
Frau	Dr. Kaiser	(Stadt Hannover)
Frau	Leuninger	(vdw)
Herr	Dr. Mehlhorn	(NLT)
Herr	Sander	(NBank)
Herr	Sauer	(Architektenkammer Niedersachsen)
Herr	Thurmann	(KWG Landkreis Harburg)
Frau	Urban	(Stadt Delmenhorst)
Herr	Vinbruck	(Landkreis Osterholz)

Mitglieder, die an 1 – 2 Sitzungen teilgenommen haben:

Herr	Dr. Ahlers	(Landesvertretung Handwerk in Niedersachsen)
Herr	Biederbeck	(Stadt Hannover)
Frau	Böhme	(Hansestadt Lüneburg)
Herr	Böttcher	(Baugenossenschaft Wiederaufbau e.G.)
Herr	Duensing	(Ingenieurkammer Nds / VP I Niedersachsen)
Frau	Hilker	(MU Niedersachsen)
Frau	Klankwarth	(Volksheimstätte)
Herr	Krenz	(Klimaschutz Niedersachsen)
Frau	Linkersdörfer	(Stadt Hannover)
Frau	Manke	(MU Niedersachsen)
Herr	Prause	(in Vertretung für Herrn Sauer, Architektenkammer Niedersachsen)
Herr	Dr. Ruske	(NST)
Frau	Steinbrenner	(Stadt Hannover)
Frau	Weinreich	(Hanova)
Herr	Wienecke	(Ingenieurkammer Nds / VP I Niedersachsen)