

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.



Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

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

a) Beratungen zum Einzelplan 14

Kapitel 14 010 - Ministerium

Abgeordneter Riscop (CDU) bemerkt, für die Bewirtschaftung der Grundstücke, Gebäude und Räume seien 150 000 DM weniger ausgewiesen. Womit hänge dies zusammen?

Wie erkläre sich der Mehrbedarf an Telefongebühren in Höhe von 40 000 DM, obwohl im Erläuterungsband stehe, daß die Planungen für die Zusammenfassung der Telefonanlagen von mehreren Ministerien noch nicht abgeschlossen seien?

Regierungsangestellter Brauser (MBW) legt dar, das MBW habe im letzten Jahr eine Planung für ein neues Gebäude vornehmen müssen. Das habe als Begründung für die Erhöhung gegenüber dem früheren Ansatz gedient. In diesem Jahr könne eine Planung vorgenommen werden, die auf gewissen Erfahrungswerten fuße. Deshalb könne ein reduzierter Ansatz eingebracht werden. Bei den Gebühren für Rundfunk, Post und Fernmeldeeinrichtungen handele es sich nicht um Investitionen, sondern reine Gebühren. Auch in diesem Falle erlaube der Erfahrungswert, eine detaillierte Planung vorzunehmen.

Kapitel 14 020 - Allgemeine Bewilligungen

Abgeordneter Riscop (CDU) weist auf die Seite 28 des Erläuterungsbandes hin, wonach ein Beschäftigungsprogramm für Arbeitslose Bauingenieure vorgesehen sei. Sei dies angesichts der Hochkonjunktur in der Baubranche wirklich erforderlich?

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Ferner wolle er wissen, mit welchen Betriebskosten für die Fortbildungseinrichtung des MBW zu rechnen sei, die im Haushaltsplan mit 10 Millionen DM ausgewiesen werde.

Die ABM-Mittel, antwortet **Regierungsangestellter Brauser (MBW)**, seien in nahezu allen Haushalten der Landesregierung zu finden. Das hänge mit dem Ziel der Landesregierung zusammen, die ihr gegebenen Möglichkeiten zu nutzen, arbeitsmarktpolitisch tätig zu werden. Das im Moment nur ein Strichansatz vorhanden sei, rühre daher, daß mit Blick auf den Haushalt 1994 das Thema zum ersten Mal mit dem Finanzminister erörtert worden sei. Für 1995 sei vor diesem Hintergrund kein fester Betrag eingesetzt worden. Nach Zusage des Finanzministers gebe es allerdings eine Haushaltsposition, aus der sich die einzelnen Ressorts bei Bedarf die notwendigen Komplementärmittel besorgen könnten.

Aus Unterredungen mit dem Landesarbeitsamt könne er mitteilen, daß trotz hoher Baukonjunktur das Programm der Landesregierung sehr positiv bewertet werde.

Zu den Ausgaben für die Sanierung des Zechengebäudes Rhein/Elbe: Mit der Fertigstellung der Bauten sei Ende 1996 zu rechnen. Der Fortbildungsbetrieb werde 1997 aufgenommen. An den Zahlen, die im letzten Jahr zu den Betriebskosten vorgelegt worden seien, habe sich in der Zwischenzeit nichts geändert.

Bei den Fürsorgeleistungen in Titel 443 00, stellt **Abgeordneter Jaeger (CDU)** fest, sei der Ansatz von 53 000 DM auf 200 000 DM erhöht worden. Müsse das Land die damit zu finanzierenden arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchungen wirklich voll bezahlen? Könne nicht ein Teil auf die Krankenkassen abgewälzt werden?

Bekanntermaßen, erwidert **Regierungsangestellter Brauser (MBW)**, habe sich das MBW in den letzten zwei Jahren bei umfangreichen Asbestsanierungsmaßnahmen sehr engagiert. Er verweise insofern auch auf die Maßnahmen, die für die nächsten Jahre aufrecht erhalten würden. Mit diesen verstärkten Aktivitäten müsse ein umfassender Gesundheitsschutz einhergehen. Das Ministerium sei gehalten, regelmäßige und intensive Untersuchungen anzubieten, die vom MBW allein zu finanzieren seien. Es gebe keine Möglichkeit, zusätzliche Einnahmequellen für weitere Untersuchungen zu erschließen.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Im Vorjahr, erinnert **Abgeordneter Jaeger (CDU)**, sei mit der Zauberformel "globale Minderausgabe" nahezu jedes finanzpolitische Problem gelöst worden. Da diese Minderausgabe entfalle, wolle er wissen, ob für den Fall weiterer Anträge eine Deckungsmöglichkeit gegeben sei. Wie habe sich die globale Minderausgabe 1994 überhaupt ausgewirkt?

Von einer "Zauberformel" zu sprechen, sei nicht zutreffend, kritisiert **Regierungsangestellter Brauser (MBW)**. Der Haushalt und die Bewirtschaftung bis 1994er Haushaltes seien sehr real. Aufgrund des Nachtrags 1994 sei auch das MBW gezwungen gewesen, eine globale Minderausgabe zu erwirtschaften. Der in Rede stehende Betrag sei erwirtschaftet worden. Für 1995 sei deshalb kein Ansatz vorgesehen, weil das MBW davon ausgehe, daß der Haushalt normal gefahren werden könne.

Kapitel 14 040 - Angelegenheiten des Bauwesens

Abgeordneter Riscop (CDU) kommt auf das in diesem Kapitel gewährte Gesellschaftendarlehen von 167 Millionen DM zu sprechen. Die Mittel seien bisher allerdings nicht für wohnungswirtschaftliche Zwecke abgeflossen. Frage: Hätte nicht von der Auszahlung eine direkte Verwendung abhängig gemacht werden müssen oder die Mittel nicht direkt dem Landeshaushalt zugeführt werden sollen?

Die Verwendung des Darlehens sei an Vorgaben gebunden, antwortet **Regierungsangestellter Brauser (MBW)**. Insoweit sei die Verfügung für die LEG der richtige Weg. Die LEG sei gehalten über die jeweilige Verwendung sowohl gegenüber dem MBW als auch dem Finanzministerium Bericht zu erstatten.

Abgeordneter Zellnig (CDU) bittet das Ministerium, den Verwendungszweck und die Bedingungen, unter denen die Darlehensmittel zurückfließen sollten, zu präzisieren. - Das genaue Datum, entgegnet **Regierungsangestellter Brauser (MBW)**, könne er nicht ohne Einsichtnahme des Vertrages nennen. Im übrigen lege der Vertrag präzise fest, daß die Mittel zur Neuschaffung von Wohnraum, zur Sicherung und zum Ankauf von Bindungen zu verwenden seien.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen

26.10.1994

49. Sitzung

sl-mj

Auf Nachfrage des Abgeordneten Zellnig (CDU) sagt das MBW zu, das gesamte Vertragswerk zur Verfügung zu stellen.

Die Gewinne aus Unternehmen und Beteiligungen fielen mit 1,2 Millionen DM und damit einer Verzinsung von weniger als 4 % recht gering aus. Gebe es, fragt der Abgeordnete, Ansätze, daran etwas zu ändern. - Die Bemühungen gebe es in der Tat, bestätigt RAng Brauser (MBW). Allerdings hätten die Vertragsgestaltungen, denen die LEG unterliege, festgelegt, daß erstmals 1994 für das Jahr 1993 eine dauerhafte Dividendenfähigkeit testiert werden müsse, die auszuzahlen sei. Von daher rühre die Einnahmesituation unter dem Niveau von 4 %. Es könne davon ausgegangen werden, daß die LEG in Zukunft das von ihr gebundene Kapital mit 4 % auswerfen werde. Das werde angestrebt.

Der Gewinn der LEG, bemerkt Abgeordneter Zellnig (CDU), lasse auch in diesem Jahr einen Ansatz wie aus dem Vorjahr bekannt zu. - Nicht vergessen werden dürfe, gibt RAng Brauser (MBW) zu bedenken, daß die Aufstellung des Etats für einen Zeitraum gelte, zu dem es weder ein Testat für ein abgelaufenes Geschäftsjahr noch eine reale Einnahmesituation gebe. Von daher gehe das MBW von einer Einnahmesituation aus. Schon jetzt könne gesagt werden, daß das "IST" noch 1994 zeigen werde, wie sich das im Verhältnis im Ansatz 1994 entwickelt habe. Er gehe davon aus, daß die Mindesteinnahmen 1995 auf jeden Fall erreicht werden. Sobald das "IST" festliege, könne die Gewinnspanne definiert werden.

Kapitel 14 050 - Förderung des Wohnungsbaus

Abgeordneter Wolf (SPD) fragt, ob es neuere Entwicklungen aufgrund der Haushaltsberatungen und -planungen des Bundes gebe? - Ministerin Brusis legt dar, der von der bisherigen Bundesregierung aufgestellte Haushaltsentwurf für 1995 sei wegen der abgelaufenen Legislaturperiode der Diskontinuität unterfallen. Ein neuer Entwurf müsse aufgestellt werden. Derzeit gebe es noch keine Hinweise, ob sich im Bauhaushalt gravierende Veränderungen einstellen.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Kapitel 14 070 - Staatliche Bauverwaltung

Ausweichlich des Erläuterungsbandes, so **Abgeordneter Riscop (CDU)**, seien 181 Stellen nach BAT II ausgewiesen, denen allerdings eine IST-Besetzung von 211 Stellen gegenüberstehe. Woher rühre diese Diskrepanz?

Auf Seite 110 des Haushaltsplans (Seite 173 des Erläuterungsbandes) sei von einem Einspareffekt durch die Zusammenlegung der Finanz- und Staatshochbauverwaltung bei Büchern und Zeitschriften die Rede. In Wirklichkeit werde ein Teil der Kosten bei Kapitel 14 080 in Titel 512 10 ausgewiesen. Real liege also eine Kostensteigerung vor.

Rang Brauser (MBW) antwortet, das MBW gehe davon aus, daß die Differenz in den höherwertig besetzten Stellen begründet liege. Eine kurze Mitteilung werde er zur Verfügung stellen, damit das Zahlenverhältnis ganz exakt analysiert werden könne.

Insgesamt ergebe sich in bezug auf den zweiten Bereich ein Minderansatz von 5 %, der aus der Zusammenführung der beiden Bauverwaltungen resultiere. Die Kalkulation sei vorsichtig gewesen, weil gesehen werden müsse, daß das Zusammenwachsen von zwei Organisationseinheiten eine gewisse Zeit benötige. Erst in ein bis zwei Jahren könnten die vollständigen Synergieeffekte abgelesen werden.

In der staatlichen Bauverwaltung, merkt **Abgeordneter Jaeger (CDU)** an, seien Personaleinsparungen geplant. Ihm sei nicht aufgefallen, wie sich das im Haushalt niederschlage.

Ministerin Brusis antwortet, der Schlußbericht des Gutachters, der sich mit der Organisation der Staatlichen Bauverwaltung befaßt habe, werde in den nächsten Tagen vorliegen. Im Anschluß an die Auswertung würden die Konsequenzen in punkto Stellenreduzierung gezogen. Nach den bisherigen Diskussionen werde diese Angelegenheit auf jeden Fall wieder Gegenstand einer Ausschußberatung sein.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

b) Beratungen zum Einzelplan 15 - Bereich Städtebau

Kapitel 15 - 010 - Ministerium

Zu den Fragen des **Abgeordneten Riscop (CDU)** betreffend die Bezüge der Angestellten und Arbeiter sowie die Vergütungen und Löhne für Aushilfen, die Sachverständigenkosten und Dienstreisen und Kabel für insgesamt 4,7 Millionen DM für ein Informationssystem nimmt zunächst **Staatssekretär Westermann** Stellung:

Unter den Titel "Sachverständige, Gerichts- und ähnliche Kosten" fielen Verauslagungen aufgrund der vom Ministerium vergebenen Aufträge für Forschungstätigkeiten und Gutachten. Die Honorarveranschlagung resultiere daraus, daß mit der zu bewältigenden Bahnstrukturreform eine erhebliche Aufgabe zu leisten sei. Entsprechende Untersuchungen seien erforderlich.

Wegen der ortsnahen Arbeit bei den zahlreichen Einzelprojekten sei das MSV relativ reisekostenintensiv. Im übrigen habe das MSV einen vergleichsweise hohen Anteil an Dienstreisen, die mit dem ÖPNV bewältigt würden. Die Anrechnung der Kosten basiere auf Prognosen.

LMR Kahler (MSV) geht auf die Personalsituation ein: Bei den Bezügen für die Angestellten sei eine Anpassung an das IST vorgenommen worden; die Bezüge für die Aushilfskräfte basierten auf reinen Bedarfsschätzungen. Bei den Arbeitern habe das MSV aufgrund einer geringeren Zahl an Arbeiterstellen eine Anpassung nach unten vornehmen können.

Zu den Auslagen für die Kabel verweise er auf die Erläuterungen zum Titel 812 00 (Seite 25). Dort sei das gesamte System dargestellt. Für einen längeren Zeitraum habe das MSV ein Gesamtsystem ausgeschrieben und in Auftrag gegeben. Es handle sich bei der neuen Kabelinfrastruktur um einen Ausfluß der Entscheidungen des Hauptausschusses zur Verbesserung der Automation im Zusammenhang mit der Effizienzsteigerung. - Das geschehe, ergänzt **Staatssekretär Westermann (MSV)** in einem denkmalgeschützten Gebäude, das bisher noch nicht über eine Kommunikationsinfrastruktur verfüge.

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

Kapitel 15 040 - Angelegenheiten der Stadtentwicklung und der Freizeit

Abgeordneter Jaeger (CDU) begrüßt als Gelsenkirchener Abgeordneter sämtliche Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der IBA stattfinden. Allerdings gebe es, so der Abgeordnete, in seiner Fraktion auch Abgeordnete, die das beklagten, weil damit finanzielle Wanderungen einhergehen müßten. Könne die Landesregierung darstellen, in welchem Umfang die Wanderung finanzieller Mittel zugunsten der IBA-Region stattfinde und wie sich das in den anderen Regionen und auf den landesweiten Grundstücksfonds auswirke? Diese Informationen könnten auch schriftlich zur Verfügung gestellt werden, vorausgesetzt sie lägen noch während der Etatberatungen vor.

Auch Abgeordneter Zellnig (CDU) begrüßt die Mittelzuweisungen für die IBA. Allerdings müsse diese Maßnahme den Einsatz privaten Kapitals mobilisieren. Das Land dürfe nicht durch die Folgekosten auf Dauer belastet werden.

Auf den Seiten 2 und 3 des Erläuterungsbandes schildere die Landesregierung eine Reihe von Maßnahmen, für die es EU-Mittel gebe. Weitere Mittel seien in anderen Einzelplänen veranschlagt. Er bitte die Landesregierung, eine Übersicht zu erstellen, welche Maßnahmen mit welchen Mitteln unterstützt würden. Das Zusammenwirken müsse nachvollziehbar sein.

Im Haushalt selber, erinnert Staatssekretär Westermann (MSV), gebe es keinen direkten Ansatz. Die IBA refinanziere sich aus den vorhandenen Etats der Landesregierung. Im Zusammenhang mit dem Mittelabfluß verweise er auf die Beantwortung der entsprechenden Großen Anfrage. Die Frage nach den privaten Folgeinvestitionen sei in der Tat interessant. Diese Zahlen könnten allerdings nicht direkt erfaßt werden. Im Augenblick könne noch keine Antwort gegeben werden. Das solle in den nächsten Wochen und Monaten erfolgen, da auch die Landesregierung die IBA-Geschäftsführung in diese Richtung initiiert habe. Faustregeln wie im Zusammenhang mit der Städtebauförderung (1 DM öffentlicher Mittel mobilisiert 17 DM andere Mittel) gebe es nicht. Das auf Industrie- und Gewerbegebiete oder Technologiezentren (zum Beispiel in Gelsenkirchen) auszudehnen, sei ebenfalls wichtig. Er gehe davon aus, in den nächsten Monaten konkretere Zahlen vorliegen zu haben.

Zur Finanzierung der Mittel für den Flächenankauf und das Flächenrecycling: Es gebe in diesem Zusammenhang zum einen den Grundstücksfonds direkt und das

Ausschuß für Städtebau und Wohnungswesen
49. Sitzung

26.10.1994
sl-mj

gesonderte Strukturprogramm für die Stahlregionen. Darüber hinaus sei im Gemeindefinanzierungsgesetz ein weiterer Ansatz verankert, über den indirekt Industrie- und Gewerbeflächenerschließung betrieben werde. Schließlich stelle der Wirtschaftsminister noch Mittel zur Verfügung. Dabei stelle sich in jedem Einzelfall die Frage, aus welchem EG-Programm welche Komplementärfinanzierung komme. Einen jeden Einzelplan mit seinen Maßnahmen nachrechenbar zu machen, sei sehr aufwendig.

Kapitel 15 100 - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Es gehe darum, daß alle mehr von der Arbeit des ILS hätten, merkt **Abgeordneter Wolf (SPD)** zu diesem Kapitel an. Sollte sich diese Tendenz nicht einstellen, müsse der Ausschuß eine offensive Diskussion über Veränderungen und Einstellungen des ILS führen. Seine Fraktion werde dem Titel in diesem Jahr noch einmal zustimmen.

Staatssekretär Westermann (MSV) regt an, nach Abschluß der Haushaltsberatungen den neuen Direktor des ILS einzuladen, damit er sein Arbeitsprogramm vorstellen könne.

4 Änderungen in der Wohnungsbauförderung

hier: Eigentumsförderung

Abgeordneter Zellnig (CDU) empfindet es als schlimm, daß Bauherren im Lande verunsichert würden, weil sie zwar gerne Eigentum im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus errichten würden, aber die Bewilligungsbehörden unterschiedliche Auskünfte erteilten. In Werl beispielsweise habe eine Familie mit zwei Kindern ein 90 Quadratmeter-Haus bauen wollen. Nach den alten Einkommensgrenzen habe sie eine Zusage über Fördermittel in Höhe von 85 000 DM erhalten. Nach Veränderung der Einkommensgrenzen seien es nur noch 59 000 DM. - Damit werde die Erwartungshaltung, die er an die erhöhten Einkommensgrenzen stelle, im Eigentumsbereich nicht erfüllt. Auch vor dem Hintergrund der schriftlichen Informatio-

**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.

8 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