

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Bauordnung

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/1136

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
- Drs. 18/1546

Berichterstattung: Abg. Dirk Adomat (SPD)

Dieser Bericht ergänzt die mündlichen Ausführungen des Berichterstatters in der Plenarsitzung.

Der Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/1546, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu dieser Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam mit den Stimmen aller Ausschussmitglieder zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte mit dem gleichen Ergebnis ab.

Der sogleich an die Ausschüsse überwiesene Gesetzentwurf greift mit Ausnahme einiger weniger Regelungen im Wesentlichen den in der 17. Wahlperiode des Landtages von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwurf (Drs. 17/7278) in der Fassung der seinerzeit vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) im Einvernehmen mit dem Fachministerium unterbreiteten Formulierungsvorschläge (Vorlagen 23 bis 25, 27 und 29 bis 31 zu Drs. 17/7278) auf, soweit die in dem damaligen Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) nicht bereits Gegenstand des Gesetzes vom 25. September 2017 (Nds. GVBl. S. 338) geworden sind. Gegenüber dem damaligen Gesetzentwurf neu gefasst ist in dem jetzigen Entwurf vor allem die Regelung über die Barrierefreiheit von Gebäuden mit Wohnungen in § 49 Abs. 1. Diese Entwurfsregelung geht auf eine Absprache zwischen verschiedenen Verbänden unter Beteiligung des Fachministeriums zurück.

Der Gesetzentwurf war zwischen den Fraktionen unstrittig. Der federführende Ausschuss empfiehlt auch nur wenige Änderungen. Diese Empfehlungen beruhen im Wesentlichen auf der von ihm durchgeführten Anhörung. So sollen insbesondere

- die Bestimmung des Begriffs der Barrierefreiheit an die bundesrechtliche Regelung angepasst werden (Artikel 1 Nr. 1 Buchst. b - § 2 Abs. 16),
- eine Reihe von Regelungen zur Änderung von Abstandsvorschriften gestrichen werden (Artikel 1 Nr. 3 Buchst. a und b - § 5 Abs. 1 und 3) und
- die Regelungen über die Datenübermittlung zwischen den Bauaufsichtsbehörden und den für die Überwachung der Einhaltung der düngerechtlichen Vorschriften zuständigen Behörden (im Folgenden kurz: „Düngebehörden“) dahin gehend ergänzt werden, dass auch die zuletzt genannten Behörden verpflichtet werden, den Bauaufsichtsbehörden Daten zu übermitteln (Artikel 1 Nr. 15 - § 41 Abs. 2).

Schwerpunkte des Gesetzentwurfs sind danach

- die Anpassung der Regelungen über Bauarten, Bauprodukte und die Technischen Baubestimmungen an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs sowie
- Neuregelungen im Bereich der Barrierefreiheit.

Im Einzelnen liegen den Empfehlungen des federführenden Ausschusses folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung der Niedersächsischen Bauordnung):

Zu Nummer 1 Buchst. d (§ 2 Abs. 16):

Der Ausschuss empfiehlt, die Bestimmung des Begriffs der Barrierefreiheit insbesondere um den Aspekt der „Auffindbarkeit“ zu ergänzen und die Begriffsbestimmung damit auch an § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) in der Fassung durch Artikel 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 19. Juli 2016 (BGBl. I S. 1757) anzupassen. Zwar ist die entsprechende Begriffsbestimmung in § 2 Abs. 3 des Niedersächsischen Behindertengleichstellungsgesetzes (NBGG) noch nicht angepasst worden. Zu dem gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindlichen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des NBGG (Drs. 18/1055) hat der GBD jedoch vorgeschlagen, auch dort eine Anpassung an § 4 BGG vorzunehmen (Vorlage 13 zu Drs. 18/1055, S. 3). Der für den vorliegenden Gesetzentwurf federführende Ausschuss geht davon aus, dass diesem Vorschlag dort gefolgt werden wird, und empfiehlt daher eine landeseinheitliche Begriffsdefinition.

Zu Nummer 3 Buchst. a und b (§ 5 Abs. 1 und 3):

Der Ausschuss empfiehlt, die in der Anhörung insbesondere seitens der Architektenkammer Niedersachsen kritisierten Abstandsvorschriften (im Entwurf neu anzufügender Satz 6 in § 5 Abs. 1 und Neufassung der bisherigen Regelungen in § 5 Abs. 3 Nrn. 1 und 2) im vorliegenden Entwurf zu streichen, um diese Regelungen gründlicher prüfen zu können. Gegebenenfalls sollen diese Regelungen bei der nächsten Novellierung der NBauO wieder aufgegriffen werden. Beibehalten werden soll zum jetzigen Zeitpunkt lediglich die Regelung in § 5 Abs. 3 Nr. 2 des Entwurfs, durch die der nachträgliche Einbau von Aufzügen zur Herstellung der Barrierefreiheit auch bei Unterschreitung des regulären Grenzabstandes ermöglicht wird und die auf eine Anregung der Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderungen zurückgeht. Diese Regelung soll nach der Empfehlung des Ausschusses als zusätzliche Nummer 3 dem § 5 Abs. 3 angefügt werden.

Zu Nummer 9 (§§ 19 bis 23):

Hier empfiehlt der Ausschuss lediglich, einen offensichtlichen Schreibfehler in § 19 Abs. 1 Satz 2 zu berichtigen.

Zu Nummer 15 (§ 41 Abs. 2):

Im Hinblick auf die seit dem 25. Mai 2018 geltende Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung - DS-GVO) und das zu ihrer Umsetzung in Niedersachsen erlassene Gesetz zur Neuordnung des niedersächsischen Datenschutzrechts vom 16. Mai 2018 (Nds. GVBl. S. 66) empfiehlt der Ausschuss zur Vereinheitlichung des landesgesetzlichen Sprachgebrauchs, in den Sätzen 3 und 4 jeweils das Wort „wenn“ durch das Wort „soweit“ und in Satz 4 die Worte „speichern, verändern und nutzen“ durch das Wort „verarbeiten“ zu ersetzen. Mit der zuletzt genannten Änderung ist zwar eine gewisse Erweiterung der Datenverarbeitungsbefugnis verbunden, weil „verarbeiten“ umfassend zu verstehen ist (siehe Artikel 4 Nr. 2 DS-GVO) und über die im Entwurf genannten Verarbeitungsformen hinausgeht. Die im Entwurf vorgesehene Beschränkung auf die dort aufgeführten Verarbeitungsformen ist jedoch weder fachlich noch rechtlich erforderlich, die Erweiterung mithin unschädlich. In der vorgeschlagenen Form entspricht die Regelung zudem vergleichbaren Regelungen in anderen Landesgesetzen (vgl. z. B. die datenschutzrechtliche Generalklausel in § 3 Satz 1 des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes - NDSG - in der seit dem 25. Mai 2018 geltenden Fassung - n. F. -).

Außerdem empfiehlt der Ausschuss im Hinblick auf die Regelung in § 12 des Düngegesetzes (DüngeG), in Satz 3 hinsichtlich der Empfänger der Daten und in Satz 4 hinsichtlich der Übermittler der Daten jeweils den Plural zu verwenden, weil als „für die Überwachung der Einhaltung der dünngerechten Vorschriften zuständige Behörde“ mehrere Behörden der Länder und des Bundes

(oder gar anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder die Europäische Kommission) in Betracht kommen (vgl. insbesondere § 12 Abs. 6 DüngeG).

Zur Entwurfsbegründung (Drs. 18/1136, S. 38 f.) hat der GBD darauf hingewiesen, dass für die Einrichtung eines automatisierten Abrufverfahrens, wie es von der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände gefordert wurde, zwar nicht mehr, wie nach § 12 NDSG in der bis zum 24. Mai 2018 geltenden Fassung (a. F.), eine Zulassung durch Rechtsvorschrift erforderlich ist, jedoch die Voraussetzungen nach § 7 NDSG n. F. zu beachten sind. Der Ausschuss nahm dies zur Kenntnis.

Zu Satz 3 hat der GBD ferner darauf hingewiesen, dass es in § 12 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4, Sätze 2 und 3 DüngeG bereits eine Regelung über eine Befugnis und Verpflichtung der Bauaufsichtsbehörde zur Datenübermittlung an die Düngebehörden gibt. Der Ausschuss empfiehlt aber, gleichwohl dem Grunde nach an der Entwurfsregelung festzuhalten.

Hinsichtlich des dann fraglichen Verhältnisses dieser Regelung zu § 12 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4, Sätze 2 und 3 DüngeG hat der GBD darauf hingewiesen, dass man diese Frage „pragmatisch“ dahin gehend beantworten könne, dass es unerheblich sei, welche der beiden Rechtsgrundlagen für die Datenübermittlung im Einzelfall herangezogen werde, weil jedenfalls der im Sinne der landesrechtlichen Regelung „erforderliche“ (und damit nur zulässige) Umfang der Datenübermittlung durch die Regelung in § 12 Abs. 7 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 DüngeG definiert werde (vgl. dazu auch Bundestags-Drs. 18/11171, S. 25 f. [26]). Der Ausschuss nahm dies ebenfalls zur Kenntnis.

Zu der in der Entwurfsbegründung angesprochenen und in der Anhörung seitens der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände geforderten Möglichkeit eines „Datenaustauschs“ hat der GBD erklärt, nach seiner Auffassung sei im Landesrecht unproblematisch regelbar nur eine Befugnis der Bauaufsichtsbehörden, die Düngebehörden um die Übermittlung der erforderlichen Daten zu *ersuchen* (vgl. auch Bundestags-Drs. 18/7557, S. 38 [zu Nummer 11]: „zu ersuchen“). Aufgrund eines solchen Ersuchens könnten die Daten dann dort erhoben werden. Ob die Düngebehörden einem solchen Ersuchen durch Übermittlung der angeforderten Daten entsprechen dürften und müssten, sei dann grundsätzlich nach dem DüngeG zu entscheiden. Allerdings sei es angesichts der Pflicht zur Amtshilfe nach Artikel 35 Abs. 1 des Grundgesetzes zweifelhaft, ob sich eine deutsche Düngebehörde einem entsprechenden Ersuchen verweigern dürfte. Diesem Ansatz entspricht die vom Ausschuss empfohlene Fassung des Satzes 4.

Für die Regelung einer darüber hinausgehenden Befugnis und Verpflichtung der Düngebehörden zur Datenübermittlung an die Bauaufsichtsbehörden in der Landesbauordnung, wie sie vom Ausschuss im neuen Satz 5 empfohlen wird, fehle dem Land nach Auffassung des GBD wahrscheinlich die Gesetzgebungskompetenz. Denn grundsätzlich sei im jeweiligen Fachrecht im Rahmen der hierfür jeweils gegebenen Gesetzgebungskompetenz zu regeln, welche Daten die für die Ausführung des jeweiligen Gesetzes zuständigen Behörden für die Erfüllung ihrer Aufgaben erheben und zu welchen Zwecken sie diese Daten an welche anderen Stellen oder Personen übermitteln dürften. Das DüngeG enthalte eine solche Regelung aber nicht, sondern regle in seinem § 12 Abs. 6 Satz 2 sogar ausdrücklich, an wen und zu welchen Zwecken die Düngebehörden die Daten, die sie im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit gewonnen hätten, übermitteln dürften; die Bauaufsichtsbehörden fielen nicht darunter. Demgegenüber vertrat die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Anhörung die Auffassung, das Land habe für eine entsprechende Regelung sehr wohl die Gesetzgebungskompetenz, und verwies zur Begründung darauf, dass die Bundesregierung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum DüngeG eine Regelung im Bundesgesetz abgelehnt habe, weil sie der Ansicht war, es sei dem jeweiligen Fachrecht vorbehalten, festzulegen, inwieweit für seinen Vollzug ein Zugriff auf von anderen Behörden zu anderen Zwecken erhobene Daten erforderlich sei (vgl. Bundestags-Drs. 18/7557, S. 32 [unter 12.] und S. 38 am Ende). Der Ausschuss folgt nicht der Auffassung des GBD, sondern spricht sich für die Aufnahme einer Regelung zur Datenübermittlung von den Düngebehörden an die Bauaufsichtsbehörden in der NBauO aus. Die Regelung soll aber nur für die Düngebehörden des Landes gelten. Eine Regelung, nach der Düngebehörden des Bundes, eines anderen Landes, eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Europäischen Kommission zur Übermittlung von aufgrund des DüngeG erhobenen Daten berechtigt oder gar verpflichtet würden, soll zur Vermeidung etwaiger verfassungsrechtlicher Bedenken nicht im Landesrecht getroffen werden.

Zu Nummer 15/1 (§ 47 Abs. 5):

Nach § 47 Abs. 5 kann die Pflicht zur Herstellung von Einstellplätzen durch die Pflicht zur Zahlung eines Geldbetrages ersetzt werden. Hiervon sind nach Satz 1 der Regelung bisher nur die Einstellplätze für Menschen mit Behinderungen nach § 49 Abs. 2 Satz 2 ausgenommen. In diese Ausnahme sollen nach der Empfehlung des Ausschusses alle Einstellplätze für Menschen mit Behinderungen nach § 49 einbezogen werden, also auch diejenigen, die nach dem Entwurf künftig in § 49 Abs. 1 Satz 8 geregelt werden sollen.

Zu Nummer 16 Buchst. a (§ 49 Abs. 1):

Die vom Ausschuss empfohlenen Änderungen sollen keine inhaltlichen Abweichungen von der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfs beinhalten. Im Einzelnen:

In Satz 1 könnte die Formulierung „Bei der Errichtung“ möglicherweise dahin gehend missverstanden werden, dass es (nur) auf den Zeitpunkt der Errichtung ankommen soll. Der Ausschuss empfiehlt, stattdessen auf die bereits in § 9 Abs. 3 Satz 1 verwendete Formulierung („Wird ... errichtet, so ...“) zurückzugreifen, um den gesetzlichen Sprachgebrauch zu vereinheitlichen und etwaige Zweifelsfragen zu vermeiden.

Die empfohlene Ersetzung des Wortes „die“ durch das Wort „alle“ soll lediglich der Verdeutlichung dienen.

Durch den empfohlenen letzten Halbsatz („soweit ...“) soll zum einen klargestellt werden, dass die nachfolgenden Sätze insgesamt nur für die Fälle des Satzes 1 gelten. Infolgedessen können die Einleitung des Satzes 6 („Bei der Errichtung ...“) entfallen und die Sätze 7 und 8 verkürzt (s. u.) sowie etwaige Zweifelsfragen hinsichtlich des Anwendungsbereichs der anderen Sätze vermieden werden.

Außerdem wird durch die konkrete Bezugnahme auf die Sätze 2 und 3/1 einerseits und die Sätze 4 bis 8 andererseits klargestellt, dass nur die Sätze 2 bis 3/1 Maßgaben zur Barrierefreiheit enthalten, während die Sätze 4 bis 8 anderweitige Anforderungen regeln.

Infolge dieser zuletzt genannten Klarstellung kann in den Sätzen 2 und 3 auch jeweils die Formulierung „abweichend von Satz 1“ entfallen.

Durch die geänderte Einleitung des Satzes 3 („Bei Gebäuden ... muss die stufenlose Erreichbarkeit von Wohnungen ...“) wird klargestellt, dass sich die stufenlose Erreichbarkeit nicht auf die Geschosse, sondern auf die Wohnungen (in den Geschossen) bezieht; so auch § 50 Abs. 1 Satz 1 der Musterbauordnung (MBO) („... müssen die Wohnungen eines Geschosses barrierefrei erreichbar sein ...“).

Durch die empfohlene Umformulierung des Satzes 3 und den neu vorgeschlagenen Satz 3/1 sollen im Übrigen das Regelungsziel verdeutlicht und notwendige Folgeregelungen eingefügt werden:

Nach Satz 3 muss der Entwurf so gestaltet sein und zum Gegenstand eines etwaigen Bauantrags gemacht werden, als ob die stufenlose Erreichbarkeit bereits bei der Errichtung des Gebäudes hergestellt würde, was praktisch insbesondere durch den Einbau eines Aufzugs erfolgen würde. Die entsprechenden Maßnahmen müssen aber nicht hergestellt werden. Deshalb genügt es für die Gestaltung des Entwurfs auch, dass die entsprechenden Vorrichtungen zunächst nur so weit konkretisiert werden, dass geprüft werden kann, ob die Baumaßnahme, wenn sie so durchgeführt würde, auch insoweit dem öffentlichen Baurecht entspräche. Für einen Aufzug bedeutet dies etwa, dass zwar Abmessungen und Gewicht so eingeplant werden müssen, dass eine Berechnung der erforderlichen Statik und gegebenenfalls der Grenzabstände erfolgen kann, die Angabe eines ganz bestimmten Aufzugstyps aber nicht notwendig ist.

Wenn die stufenlose Erreichbarkeit - etwa durch den Einbau eines Aufzugs - später hergestellt werden soll, stellt sich das Problem, dass der Entwurf in seiner ursprünglichen - evtl. abstrakten - Fassung gegebenenfalls Grundlage der Baugenehmigung gewesen ist, nach § 72 Abs. 1 Satz 2 die Baumaßnahme aber nur so ausgeführt werden darf, wie sie genehmigt wurde, und die Baugenehmigung nach § 71 auch nur befristet gilt, insbesondere nach Satz 1 grundsätzlich erlischt, wenn

nicht innerhalb von drei Jahren mit der Ausführung begonnen wurde. Dies könnte es erforderlich machen, für die spätere Herstellung der stufenlosen Erreichbarkeit (z. B. durch den nachträglichen Einbau eines Aufzugs) eine Änderung der Baugenehmigung oder gar eine neue Baugenehmigung zu beantragen. Damit würde das mit der Regelung in Satz 3 verfolgte Ziel, ein späteres nochmaliges Genehmigungsverfahren zu vermeiden, aber konterkariert. Deshalb empfiehlt der Ausschuss, einen neuen Satz 3/1 einzufügen, nach dem zum einen in begrenztem Umfang Abweichungen vom ursprünglichen Entwurf zulässig sind und zum anderen die §§ 71 und 72 Abs. 1 Satz 2 nicht gelten, soweit es die nachträgliche Herstellung der im Entwurf vorgesehenen stufenlosen Erreichbarkeit betrifft.

In Satz 6 kann die Einleitung des ersten Halbsatzes („Bei der Errichtung ...“) infolge der empfohlenen Fassung des Satzes 1 entfallen (s. o.); die Regelung lautet dann insoweit wieder wie die entsprechende Regelung im geltenden Satz 3.

Im zweiten Halbsatz soll der Begriff „rollstuhlgerechte Wohnung“ vermieden werden, weil die damit gemeinten Wohnungen, nämlich die, die die Anforderungen nach dem ersten Halbsatz des Satzes 6 erfüllen müssen, tatsächlich nicht in vollem Umfang, sondern nur teilweise „rollstuhlgerecht“ sein müssen. Die empfohlene abstraktere Fassung („solche Wohnungen“) vermeidet insoweit etwaige Zweifelsfragen.

Die Sätze 7 und 8 können - ohne inhaltliche Änderung - wie empfohlen zusammengefasst werden. Hinsichtlich des im Entwurf in Satz 7 vorgesehenen Regelungsteils kann die Wendung „mit mehr als vier“ wegen der empfohlenen Fassung des Satzes 1 (s. o.) entfallen.

Zu Nummer 22 (§ 62 Abs. 1) und Nummer 27 Buchst. b (§ 68 Abs. 5):

Die vom Ausschuss empfohlenen Änderungen sollen jeweils nur der Präzisierung dienen: Bei der im Entwurf gewählten Formulierung bliebe jeweils genau genommen offen, was gelten soll, wenn das Gutachten zwar auf Plausibilität geprüft, aber als nicht plausibel beurteilt wird.

Zu Nummer 32 (§ 82 Abs. 4):

Es handelt sich lediglich um eine redaktionelle Berichtigung einer Fundstellenangabe.

Zu Nummer 33/1 (§ 84 Abs. 1):

Nach § 84 Abs. 1 Nr. 2 können die Gemeinden örtliche Bauvorschriften über die Anzahl der notwendigen Einstellplätze nach § 47 erlassen. Hiervon sind allerdings die Einstellplätze für Menschen mit Behinderungen nach § 49 Abs. 2 Satz 2 ausdrücklich ausgenommen. Wie bereits zu Nummer 15/1 (§ 47 Abs. 5) erläutert, ist nach dem Entwurf nunmehr auch in § 49 Abs. 1 Satz 8 eine Pflicht zur Herstellung von Einstellplätzen für Menschen mit Behinderungen vorgesehen. Auch diese sollen nach Empfehlung des Ausschusses von der Möglichkeit einer Abweichung durch örtliche Bauvorschriften ausgenommen werden.

Zu Nummer 34 Buchst. a (§ 86 Abs. 2 bis 4 - neu -):

Infolge der Empfehlung zu Artikel 2, das Gesetz am 1. Januar 2019 in Kraft treten zu lassen, können auch an dieser Stelle die im Entwurf noch mit Platzhaltern versehenen Daten bereits durch konkrete Daten ersetzt werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Das Fachministerium hat sich für eine Vorlaufzeit zur Vorbereitung des Verwaltungsvollzuges, insbesondere im Hinblick auf die Technischen Baubestimmungen, von mindestens zwei, besser drei

Monaten ausgesprochen. Der Ausschuss empfiehlt daher, davon ausgehend, dass das Gesetz im September-Plenum beschlossen wird, das Gesetz am 1. Januar 2019 in Kraft treten zu lassen.

(Verteilt am 11.09.2018)