



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

Stellungnahme

zu dem

**Gesetzentwurf der Landesregierung für ein
Gesetz zur Neufassung der Hessischen Bauordnung und
zur Änderung landesplanungs- und straßenrechtlicher Vorschriften
vom 07.11.2017, eingegangen am 22.12.2017**

Drucksache 19/5379

05.02.2018

I. Grundsätzliches

Die Novellierung der hessischen Bauordnung (HBO) bietet die Chance, das Bauen zu vereinfachen, zu beschleunigen und Kosten zu reduzieren, indem Vorschriften in der HBO gebündelt und unnötige Regelungen außerhalb der HBO abgeschafft werden. In der Folge würde die Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit aller Beteiligten in den Bereichen Planen, Bauen und Wohnen deutlich erhöht. Die Annäherung an die Musterbauordnung des Bundes, die zu mehr bundeseinheitlichen Standards führt, sowie die Ermöglichung elektronischer Baugenehmigungen in der vorliegenden Fassung der HBO, sind ausdrücklich zu begrüßen. Jedoch führen zahlreiche Neuregelungen zu Hemmnissen für den Wohnungsbau, andere Vorschriften gehen nicht weit genug.

In Hessen werden bis 2020 etwa 37.000 Wohnungen jährlich benötigt. An diesem Bedarf sollte sich die HBO ausrichten und Erleichterungen schaffen. Das gilt insbesondere auch für den Ausbau bestehender Gebäude, für die keine Baulandausweisung nötig ist und über die oftmals schneller Wohnraum generiert werden kann, als im Neubau. Notwendig sind ein deutlicher Bürokratieabbau sowie eine Überprüfung der Vorgaben, die das Bauen verteuern.

1. Technische Baubestimmungen in HBO nehmen, nicht unterjährig erweitern

Die derzeitige HBO besteht neben dem eigentlichen Gesetzestext aus einem sich fortwährend vergrößernden und verändernden Konvolut aus bauaufsichtlich eingeführten technischen Baubestimmungen. So wird die HBO umfangreicher und unübersichtlicher. Die vielen Regelwerke mit den zugehörigen Spezifikationen und Verweisen erschweren die Arbeit von Planern, Ausführenden und Genehmigungsbehörden, erhöhen die Gefahr von Fehlern und schaffen Rechtsunsicherheit. Zudem unterliegt die Einführung dieser technischen Baubestimmungen keiner parlamentarischen Kontrolle, sondern führt zu einer Machtkonzentration im Wirtschaftsministerium.

Forderung: Der Großteil der technischen Baubestimmungen sollte in die HBO eingegliedert werden. Um die Planungssicherheit zu steigern, sollten unterjährig keine neuen technischen Baubestimmungen mehr durch Verwaltungsakte vorgeschrieben werden.

2. Eindeutige Schallschutzregeln in HBO aufnehmen

Im Zuge der immer stärker steigenden Ansprüche der Baustandards klaffen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Anforderungen häufig immer stärker auseinander. Die privatrechtlichen Anforderungen unterliegen meist keinen klaren gesetzlichen Regelungen, sondern werden durch den „Stand der Technik“, den Wettstreit von normativen Regelwerken oder im Zweifelsfall durch Gerichtsentscheidungen definiert. Dies reduziert die Rechts- und Planungssicherheit, worunter sowohl die Bauwirtschaft als auch Behörden leiden. Deshalb sollte – ähnlich dem Brandschutz – auch der Schallschutz in der HBO eindeutig geregelt werden. Zum Nutzen aller Beteiligten sollten hier eindeutige gesetzliche Standards definiert werden. So wie sich Brandschutz-Anforderungen an eine Wand abschließend über die Feuerwiderstandsklasse definieren, könnte dies bezüglich des Schallschutzes z. B. bei einer Wohnungstrennwand über das erforderliche Schalldämmmaß erfolgen.

Forderung: Eindeutige Regelungen zum Schallschutz sollten in die HBO aufgenommen werden, um für mehr rechtliche Klarheit zu sorgen – Vorbild Brandschutz.

3. Abstandsflächen: HBO-Regelungen an zeitgemäße Bauweisen anpassen

Die beliebtesten Viertel in Großstädten weisen oft gründerzeitliche Strukturen auf. Diese Strukturen zeichnen sich in der Regel durch einen geschlossenen Blockrand und häufig durch eine zusätzliche Nachverdichtung mit im Blockinnenbereich liegenden Hinterhäusern aus. Die (Bevölkerungs-)Dichte dieser Typologie ist im Vergleich zu jüngeren städtebaulichen Strukturen hoch. Die Dichte ermöglicht eine funktionierende Mischung der Wohnnutzung mit Läden, Gastronomie und Dienstleistungen.

In den vergangenen Jahrzehnten setzte die Politik städtebaulich auf Funktionstrennung, Entmischung und Entdichtung. Die Abstandsflächenregelung der HBO spiegelt dies in weiten Teilen, was das Bauen einschränkt und Rechtstreitigkeiten begünstigt.

- So ist z. B. die geometrische Zwangssituation einer Blockrandstruktur (zwangsläufige Überschneidung der Abstandsflächen an einer Innenecke) systematisch nicht erfasst und führt zu Problemen in der Baupraxis.

- Auch die restriktive Bewertung von Dachaufbauten (insb. Gauben) wird aktuellen Veränderungen in Architektur und Städtebau nicht mehr gerecht, da man neben dem Flachdach wieder verstärkt auf andere Dachformen zurückgreift.
- Das gilt auch für sog. „untergeordnete“ Bauteile wie Balkone, Erker, etc. Sie sind beliebte und belebende Ausdrucksmittel zeitgenössischer Baukultur.

Fehlende oder restriktive gesetzliche Regelungen stellen in der Baupraxis unnötige Hemmnisse dar. Selbst wenn die Genehmigungsbehörden Abweichungen genehmigen, muss in der Regel immer noch eine Nachbarzustimmung eingeholt werden, die meist – wenn überhaupt – nicht zu wirtschaftlichen Konditionen zu erlangen ist.

Forderung: Die Abstandsflächenregelungen der HBO sollten an zeitgemäße Bauweisen und Formen angepasst werden.

4. Barrierefreiheit: Quoten und überzogene Vorschriften abschaffen

Die gesetzlichen Vorgaben für barrierefreies Bauen sind große regulatorische Kostentreiber. Die im Rahmen der technischen Baustimmungen (teilweise) eingeführte DIN 18040 hat den Begriff „Barrierefreiheit“ inflationär ausgedehnt. Bestimmungen betreffen nicht nur die vielzitierte Pflicht zum Einbau eines Aufzugs bei Gebäudeaufstockungen, sondern erwähnen sogar „großwüchsige Menschen“ und „Personen mit Gepäck“. Viele Bestimmungen für Barrierefreiheit sind überzogen und unnötig kompliziert. Sie können zu Zielkonflikten mit anderen Anforderungen oder zu hohen Kostensteigerungen führen:

- Maximale Öffnungswiderstände von Türen lassen sich bei Brandschutztüren oft nur durch elektrische Unterstützung mit Mehrkosten realisieren.
- Noch teurer ist die Forderung von Behörden nach Redundanz im Falle eines Stromausfalls, deren Umsetzung ein Notstromaggregat oder eine Batterie erfordert.
- Der geforderte 3-Meter-Abstand zwischen Fahrstuhl und abwärtsführenden Treppenlauf führt zu überdimensionierten Treppenhäusern und damit zu immensen Kostensteigerungen.

Quoten für barrierefreie Wohnungen bewirken in der Praxis unnötige Verteuerungen ohne hohe Zielerreichung, da sie überwiegend nicht von Menschen mit Behinderungen bewohnt werden. Grundsätzlich sind Zwangsquoten in Frage zu stellen.

Forderung: Im Rahmen der HBO-Novellierung sollten Vorschriften zur Barrierefreiheit kritisch überprüft werden. Alle für notwendig erachteten Regelungen zur Barrierefreiheit von Wohnungen sollten klar und abschließend in der HBO formuliert werden. Regelungen zu Quoten für barrierefreie Wohnungen sollten abgeschafft werden, und es sollte auf einen Bezug zur DIN 18040 verzichtet werden. Dies würde die Rechts- und Planungssicherheit sowie die Nutzerakzeptanz erhöhen und zur Kostensenkung im Wohnungsbau beitragen.

II. Zu einzelnen Regelungen im Entwurf der HBO-Novelle

§ 2 - Begriffe

§ 2 Abs. 3 Nr. 5

Die Gebäudeklasse 5 wird im Entwurf um unterirdische Gebäude erweitert. Hier wäre klarzustellen, dass die Definition für Schachtbauwerke nicht gilt.

§ 2 Abs. 8 Nr. 7

Die Vorschrift regelt, dass barrierefreie bauliche Anlagen dann Sonderbauten sind, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise ohne besondere Erschwernisse und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.

Die Regelung ist sehr eng gefasst. Eine Regelung, wonach ein Zugang ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe möglich sein muss, erlaubt beispielsweise nicht wie bisher, die Möglichkeit, dass Menschen mit Behinderung fremde Hilfe in Anspruch nehmen können, wenn diese in geeigneter Weise zu erreichen ist, z. B. durch eine ständig besetzte Klingel o. ä. Unklar ist auch, ob diese Voraussetzungen auch für Rettungswege einschlägig sein sollen, da beispielsweise Aufzüge im Brandfall nicht benutzt werden dürfen. Zusätzlich sollte klargestellt werden, dass die Anforderung für Bestandsgebäude nicht gelten können, da diese häufig technisch nicht umsetzbar sein werden oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand.

§ 2 Abs. 8 Nr. 17

Die Definition der Sonderbauten in § 2 Abs. 8 Nr. 17 der früheren Fassung wurde gestrichen. Dies ist zu begrüßen, da die besonderen Anforderungen an solche Gebäude regelmäßig bereits durch die Regelungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes bzw. der Betriebssicherheitsverordnung abgegolten waren. Allerdings erscheint die Neuregelung des § 32 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 überzogen. Die Umsetzung der Anforderung ist insbesondere in Produktionsgebäuden mit großen Grundflächen, die aus produktionstechnischen Gründen so gestaltet werden müssen, nicht möglich.

§ 2 Abs. 9 Nr. 5 und Nr. 13

Das, was die HBO derzeit als Sonderbau kategorisiert, ist gemessen an der Baupraxis häufig keiner mehr. So stellen z. B. Bürogebäude mit mehr als 3.000 m² BGF, Kindergärten über zwei Geschosse oder Tiefgaragen mit mehr als 1.000 m² Nutzfläche eher die Regel als die Ausnahme dar. Die Kategorie Sonderbau sollte sich tatsächlich auf „besondere“ Bauten beschränken, die so außergewöhnlich sind, dass standardisierte Regelungen nicht ausreichend sind. Beispiele sind Krankenhäuser, Hochhäuser oder Flughäfen. Somit wäre für normale Bauten mehr Einfachheit, eine

höhere Rechts- und Planungssicherheit sowie eine bessere Wirtschaftlichkeit möglich. Als Sonderbau sollten künftig Hochhäuser und Versammlungsstätten sowie Gebäude, deren Größe 10.000 m² BGF oberirdisch (5.000 m² BGF unterirdisch) überschreitet, gelten.

§ 17 - Bauarten und § 18 – Allgemeine Anforderungen für die Verwendung von Bauprodukten

Die Formulierung in Abs. 1 ist jeweils unklar und sollte erläutert werden. Insbesondere die Bedeutung der angemessenen Zeitdauer im Zusammenhang mit der Anwendung von Bauarten bzw. Bauprodukten ist zu unbestimmt und führt zu Rechtsunsicherheit.

§ 30 – Tragende Wände, Stützen

§ 30 Abs. 2

Im Kellergeschoß müssen tragende und aussteifende Wände und Stützen in Gebäuden der Gebäudeklassen 3 bis 5 feuerbeständig ausgeführt werden. Das Problem stellt sich bei Nutzungsänderungen, da Nachrüstungen bzw. Kompensationsmaßnahmen häufig technisch gar nicht durchführbar oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand durchführbar wären. Hier sollte eine Bestandsschutzregelung aufgenommen werden.

§ 41 - Umwehrungen

§ 41 Abs. 5

Bei der Regelung des § 41 Abs. 5 S. 1 und 3 werden unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, die in der Praxis zu großen Unsicherheiten und zusätzlichem Aufwand führen. Zu ungenau ist beispielsweise die Umschreibung: „...Gebäuden, bei denen in der Regel mit der Anwesenheit von Kindern gerechnet werden muss...“. Hier ist eine Konkretisierung notwendig.

§ 42 – Aufzüge

§ 42 Abs. 5

Der Neubau wird bei der Regelung des § 42 Abs. 5 gleich zweifach benachteiligt. Zum einen durch das Wegfallen von Ausnahmen, die in der bisherigen Fassung (§ 33 Abs. 4 a.F.) bei besonderen Schwierigkeiten im Ober- wie im Kellergeschoss bestanden und die erlaubten, auf Haltestellen des Aufzugs in besagten Geschossen zu verzichten. Zum anderen sieht die Neuregelung in § 42 Abs. 5 S. 4 vor, dass nur bei Aufstockung und bei besonderen Schwierigkeiten auf einen Aufzughalt verzichtet werden darf. Somit ist der Neubau von dieser Ausnahmeregelung ausgeschlossen. Das muss dringend zugunsten des Neubaus korrigiert werden, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Baumaßnahme wieder in Einklang zu bringen.

§ 48 – Aufbewahrung fester Abfallstoffe

Die Vorschrift regelt, dass ab Gebäudeklasse 3-5 jedes Gebäude einen festen Abfallabstellraum benötigt. Hier sollte eine Ausnahme für Gewerbe- und Industrieunternehmen vorgesehen werden, die über zentrale Abfallsammeleinrichtungen und -systeme verfügen. Hinzu kommt, dass hier unspezifisch über Abfälle gesprochen wird. Gerade in der chemischen Industrie gibt es speziellere Anforderungen an Abfalllagerung, die durch die Vorschrift des § 48 nicht außer Kraft gesetzt werden können.

§ 51 – Wohnungen

§ 51 Abs. 3

Laut § 51 Abs. 3 ist für jede Wohnung ein ausreichend großer Abstellraum herzustellen. Das sollte auf Wohngebäude der Gebäudeklasse 3 bis 5 eingegrenzt werden, so wie es die Musterbauordnung vorsieht. Auch die vorgesehene Schwellenlosigkeit bei Abstellräumen ist eine überzogene Vorschrift, die gelockert werden sollte.

§ 52 – Garagen, Stellplätze für Kraftfahrzeuge, Abstellplätze für Fahrräder

Insgesamt wäre ein deutlich größerer Umschwung weg von der Anforderung zur Herstellung von Abstellplätzen – sowohl für Kfz als auch für Fahrräder – notwendig gewesen, um das Bauen deutlich zu vergünstigen. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Dass Kfz Abstellplätze durch Fahrradabstellplätze ersetzt werden können, ist akzeptabel. Jedoch ist der Faktor 4 völlig überzogen und sollte auf 0,5 reduziert werden. Ansonsten wird das Ziel, das Bauen zu erleichtern, verfehlt. Auch die Herstellung von Fahrradstellplätzen nimmt dringend benötigte Flächen ein und ist kostspielig. Insbesondere die geforderte schwellenlose Erreichbarkeit nach § 52 Abs. 5 S. 2 wird kritisch gesehen, da sie die Kosten unverhältnismäßig erhöht.

§ 53 - Sonderbauten

Die Bestellung eines Brandschutzbeauftragten nach § 53 Abs. 2 Nr. 23 für den Betrieb eines Gebäudes sollte ermöglichen, dass ein Brandschutzbeauftragter für mehrere Gebäude bestellt werden kann. Zu überlegen wäre, ob bei Vorhandensein einer angeordneten Werksfeuerwehr nicht eine Ausnahme ermöglicht werden muss.

§ 54 – Barrierefreies Bauen

§ 54 Abs. 1

§ 54 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 8 führt zu überzogenen Anforderungen, die das Bauen unverhältnismäßig verteuern. Insbesondere der schwellenlose Freisitz nach Abs. 1 S. 4 sollte überdacht werden. Bauliche Lösungen für schwellenlose Freisitze sind technisch sehr aufwendig zu realisieren.

§ 65 – Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren

§ 65 Abs. 1

Durch die Regelung des § 65 Abs. 1 Satz 2 soll der Umsetzung der Seveso III Richtlinie (insbesondere Artikel 15 der RL) Rechnung getragen werden. Danach können Nutzungen, die unter den Schutzbereich der Seveso III Richtlinie fallen, nicht ohne Genehmigungsverfahren (und auch nicht ohne Beteiligung der Öffentlichkeit, dazu sogleich in § 72 EHBO) errichtet oder geändert werden. Die Vorschrift nimmt Bezug auf Regelung des § 3 Abs. 5a des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG). Dort soll der angemessene Sicherheitsabstand eines Betriebsbereichs definiert werden.

Die Bezugnahme in § 65 EHBO auf § 3 Abs. 5a des BImSchG ist grundsätzlich zu begrüßen, da es im Baurecht und im Bundesimmissionsschutzrecht keine unterschiedlichen Begriffe des angemessenen Sicherheitsabstandes geben kann. Dies würde zu Wertungswidersprüchen führen. Problematisch ist vor diesem Hintergrund allerdings § 65 Abs. 1 Satz 4 zu betrachten, wonach, wenn der angemessene Sicherheitsabstand nicht bekannt ist, das Vorhaben danach zu beurteilen sein soll, ob es sich innerhalb des Achtungsabstandes des Betriebsbereichs befindet.

Der sogenannte Achtungsabstand ist im Gegensatz zum angemessenen Sicherheitsabstand kein rechtlich definierter Begriff. Er findet sich lediglich in einem rechtlich unverbindlichen Leitfaden der Kommission für Anlagensicherheit KAS (KAS 18). Weder die Rechtsprechung noch die existierende oder die geplante Gesetzgebung haben ihn bisher weiter geschärft. Insofern ist davon abzuraten, den Begriff des Achtungsabstandes in der HBO einzuführen und diesem rechtliche Wirkungen zuzumessen. Es besteht die Gefahr von Rechtstreitigkeiten, die dem gewünschten Klarstellungsziel entgegenlaufen würden.

Weiterhin ist anzumerken, dass zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes die Schaffung einer technischen Anleitung nach § 48 BImSchG geplant ist. Dort sollen verbindliche Regelungen zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes gefunden werden. Die Anwendbarkeit des Leitfadens KAS 18 wäre über kurz oder lang damit ohnehin hinfällig.

Zu hinterfragen ist auch, ob die Aufzählung der zukünftig nicht mehr genehmigungsfrei zu errichtenden Gebäude und Nutzung richtig gefasst ist. Zum einen stellt sich die grundsätzliche Frage, ob beispielsweise die öffentliche Nutzung von Gebäuden durch 100 zusätzliche Besucher durch eine abschließende Zahl im Sinne des europäischen Rechtes richtig bestimmt ist. Hier besteht die grundsätzliche Gefahr, dass die Festlegung einer absoluten Zahl gegen europäisches Recht verstößt. Fraglich ist auch, ob

die abschließende Aufzählung sinnvoll ist. So sind zum Beispiel Tageseinrichtungen für Kinder erwähnt. Nicht jedoch beispielsweise Altenheime, Krankenhäuser, Schulen, Sporteinrichtungen etc.. Anzuregen wäre deshalb, eine beispielhafte Aufzählung aufzunehmen und dies durch das Wort „insbesondere“ deutlich zu machen, da ansonsten ebenfalls die Gefahr eines Verstoßes gegen europäisches Recht besteht.

§ 70 – Behandlung des Bauantrags

Die Bearbeitung von Bauanträgen durch Behörden dauert viel zu lang. Leider finden sich in der vorliegenden Fassung der HBO keine maßgeblichen Änderungen hinsichtlich der Fristen für die Bearbeitung einer Baugenehmigung. Nach wie vor kann die Frist von drei Monaten durch die Baubehörde verlängert werden, wovon regelmäßig Gebrauch gemacht wird. Eine deutliche Verbesserung wäre, wenn die HBO dem niederländischen Beispiel einer sog. „Genehmigungsfiktion“ folgen würde. Ein Bauantrag gilt dort nach Ablauf einer gewissen Frist als genehmigt.

§ 72 – Beteiligung durch öffentliche Bekanntmachung

In dieser Vorschrift soll in Umsetzung der Seveso III Richtlinie, die zwingend durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung geregelt werden, wenn sich die zu errichtenden oder zu ändernden Gebäude innerhalb des angemessenen Sicherheitsabstandes befinden. Die Regelung ist an den oben kommentierten § 65 EHBO angelehnt. Hinsichtlich der erfassten Gebäude kann daher auf die Ausführung zu § 65 EHBO verwiesen werden, ebenso hinsichtlich der Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstandes.

Anlagen zur HBO:

Anlage 2: Baugenehmigungsfreie Vorhaben nach § 55

Genehmigungsfreie Gebäude sind solche, ohne Aufenthaltsräume, Toiletten und Feuerstätten, wenn die Gebäude nicht mehr als **30 m³ Brutto-Rauminhalt** haben und weder Verkaufs- noch Ausstellungszwecken dienen.

Das ist zu kritisieren, weil es bedeutet, dass für die Aufstellung eines Bürocontainers, der vorübergehend einen Engpass im Verwaltungsbereich überbrücken soll, in Hessen immer ein Baugenehmigungsverfahren einzuleiten ist. Hier sollte Hessen sich an der Bayrischen Bauordnung orientieren, die nach Art. 57 (BayBO) bei Gebäuden einen **Brutto-Rauminhalt bis zu 75 m³** zulässt.

Anlage 2: Baugenehmigungsfreien Vorhaben nach § 64:

Nr. 4.1 Änderungen an Lüftungsleitung. Hierfür sollte auch die Genehmigungsbedürftigkeit bei Sonderbauten entfallen, da dies regelmäßig zu unverhältnismäßig hohem Aufwand führt.