

Entwurf

Niedersächsisches Gesetz zur Erleichterung der Schaffung von Wohnraum (NESWoG)

§ 1

Ziel des Gesetzes

Dieses Gesetz hat das Ziel, die Schaffung von Wohnraum befristet zu vereinfachen und zu beschleunigen.

§ 2

Anwendung der Niedersächsischen Bauordnung

(1) Die Niedersächsische Bauordnung (NBauO) vom 3. April 2012 (Nds. GVBl. S. 46), zuletzt geändert durch Artikel 3 § 18 des Gesetzes vom 20. Mai 2019 (Nds. GVBl. S. 88), ist nach Maßgabe der Absätze 2 bis 6 anzuwenden.

(2) ¹Wird ein Wohngebäude mit mehr als vier Wohnungen errichtet, so sind § 9 Abs. 3 sowie die §§ 47 und 49 Abs. 1 NBauO nicht anzuwenden, wenn

1. das Wohngebäude auf einem Baugrundstück in einer Baulücke innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 des Baugesetzbuchs (BauGB) oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der erstmals vor dem 31. Dezember 2005 in Kraft getreten ist, errichtet werden soll,
2. die Baulücke vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits vorhanden war und
3. der Bauantrag für diese Baumaßnahme bis zum ... [*einsetzen: Tag des Außerkrafttretens dieses Gesetzes*] gestellt wird oder die Mitteilung nach § 62 Abs. 3 NBauO für diese Baumaßnahme bis zum ... [*einsetzen: Tag des Außerkrafttretens dieses Gesetzes*] eingereicht wird.

²Eine Baulücke im Sinne dieses Gesetzes liegt vor, wenn höchstens zwei aneinandergrenzende Baugrundstücke innerhalb eines vorhandenen Bebauungszusammenhangs unbebaut sind und diese jeweils nach öffentlichem Baurecht bebaubar sind. ³Eine Baulücke liegt nicht vor, wenn die Fläche so groß ist, dass sie in den Möglichkeiten ihrer Bebauung von der vorhandenen Bebauung nicht mehr geprägt ist.

(3) Absatz 2 gilt entsprechend, wenn die Baulücke erst nach Inkrafttreten dieses Gesetzes durch den Abbruch und die Beseitigung einer baulichen Anlage entsteht und durch die Errichtung des Wohngebäudes auf diesem Baugrundstück zusätzliche Wohnungen geschaffen werden.

(4) ¹Bei der Änderung eines Gebäudes oder dessen Nutzungsänderung sind die §§ 47 und 85 Abs. 3 NBauO nicht anzuwenden, wenn

1. hierdurch zusätzliche Wohnungen geschaffen werden und
2. der Bauantrag für diese Baumaßnahme bis zum ... *[einsetzen: Tag des Außerkrafttretens dieses Gesetzes]* gestellt wird oder die Mitteilung nach § 62 Abs. 3 NBauO für diese Baumaßnahme bis zum ... *[einsetzen: Tag des Außerkrafttretens dieses Gesetzes]* eingereicht wird.

²Auf Gebäude nach Satz 1 findet § 9 Abs. 3 Satz 3 NBauO keine Anwendung.

(5) § 38 Abs. 2 Satz 1 NBauO gilt nicht, wenn zu Wohnzwecken

1. die Nutzung oberster Geschosse geändert wird oder
2. nachträglich weitere Geschosse errichtet werden

und der Bauantrag für die Baumaßnahme bis zum ... *[einsetzen: Tag des Außerkrafttretens dieses Gesetzes]* gestellt wird.

(6) ¹Bei Maßnahmen nach den Absätzen 2 bis 5 ist eine Nutzungsänderung zu anderen als zu Wohnzwecken bis zum Ablauf eines Zeitraums von zehn Jahren ab dem Datum der Ingebrauchnahme ausgeschlossen. ²Soweit im Einzelfall ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein überwiegendes berechtigtes privates Interesse an einer Nutzungsänderung besteht, kann die Bauaufsichtsbehörde Ausnahmen von Satz 1 zulassen.

§ 3 Inkrafttreten und Außerkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft und mit Ablauf des *[31. Dezember 2025]* außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziele des Gesetzes

Mit dem Gesetz werden für einen bestimmten Zeitraum einige bauordnungsrechtliche Erleichterungen zum Bauen im Bestand geschaffen. Damit wird die Empfehlung des „Bündnisses für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen“ umgesetzt, bestimmte bauordnungsrechtliche Anforderungen zur Schaffung von bezahlbarem Miet-, aber auch Eigentumswohnungsbau im Bestand bei Umbau, Erweiterung, Umnutzung und anderen Maßnahmen für einen festgelegten Zeitraum auszusetzen unter gleichzeitigem Bestandsschutz der nicht von der Maßnahme betroffenen Gebäudeteile.

Mit den Erleichterungen ist beabsichtigt, Baulücken zwischen bestehender, älterer Bebauung zügiger zu schließen und dafür von den Anforderungen an die Errichtung von Kinderspielplätzen, die Vorhaltung von Einstellplätzen sowie die Barrierefreiheit auszusetzen. Auch das Aufstocken von Gebäuden oder der Ausbau des obersten Geschosses soll erleichtert werden, indem für diese nachträglichen Maßnahmen auf den Einbau von Aufzügen verzichtet wird. Die Erleichterungen sollen auch bei Änderungen von Wohngebäuden gelten, wenn diese zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum führen.

II. Wesentliches Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung

Durch die Regelungen werden deutliche Erleichterungen bei der Wohnraumschaffung im Gebäudebestand bewirkt. Dadurch werden die Baukosten für Wohnungen, die unter Inanspruchnahme der neuen Regelungen geschaffen werden, sinken. Auf die Durchführung einer Finanzfolgenabschätzung wird verzichtet.

Im Übrigen gelten die Regelungen der Niedersächsischen Bauordnung. Die mit dem Vollzug der Niedersächsischen Bauordnung verbundenen finanziellen Belastungen entstehen bereits heute beim Vollzug der geltenden Bestimmungen durch die Bauaufsichtsbehörden. Für Amtshandlungen der Bauaufsicht sind Kosten (Gebühren und Auslagen) nach der Baugebührenordnung zu erheben.

III. Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung

Auswirkungen auf die Umwelt, den ländlichen Raum und die Landesentwicklung sind durch den Gesetzentwurf nicht zu erwarten.

IV. Auswirkungen auf Menschen mit Behinderungen, auf Familien sowie auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern

Im „Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen“ wurde überzeugend dargelegt, dass Nachverdichtungsmaßnahmen im Gebäudebestand wie das Schließen von Baulücken, die Umnutzung von gewerblich genutzten Räumlichkeiten zu Wohnzwecken, der Dachgeschossausbau, das Aufstocken oder Anbauen häufig unterbleiben, weil eine Realisierung entsprechend der geltenden bauordnungsrechtlichen Vorgaben als zu kompliziert und/oder zu teuer erachtet wird. Deswegen würden diese Möglichkeiten ungenutzt bleiben, das heißt, es entstünde kein zusätzlicher Wohnraum.

Der Gesetzentwurf verfolgt das Ziel, durch einen zeitlich begrenzten Verzicht auf bestimmte Vorgaben zu erreichen, dass lediglich für die im vorliegenden Gesetz aufgeführten Fälle in älteren Gebieten Wohnraum entsteht, wo sonst kein Wohnraum

entstehen würde. Allerdings hat insbesondere der Verzicht auf die Barrierefreiheit zur Folge, dass dieser Wohnraum für Menschen mit Behinderungen nicht gut geeignet ist. Gleiches gilt für Familien mit kleinen Kindern durch den Verzicht auf Kinderspielplätze.

In der Abwägung ist zu bedenken, dass es für Menschen mit Behinderungen und für Familien jedoch keinen Vorteil mit sich bringen würde, wenn das Gesetz nicht in Kraft treten würde. Denn die Folge wäre nicht, dass barrierefreier Wohnraum und Kinderspielplätze entstünden, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit würde die Baulücke bestehen bleiben, der Aus- oder Umbau oder die Nutzungsänderung würde unterbleiben und kein neuer Wohnraum entstehen.

Demgegenüber wäre es mittelbar auch für Menschen mit Behinderungen und Familien mit kleinen Kindern nützlich, wenn zusätzlicher Wohnraum auch ohne Aufzug und ohne Kinderspielplätze entstehen und von Menschen genutzt würde, die auf Barrierefreiheit und Kinderspielplätze nicht angewiesen sind, denn diese Menschen sind dann mit Wohnungen versorgt und sind nicht mehr als Wohnungsuchende auf dem Wohnungsmarkt unterwegs. Insofern gilt, dass jede Wohnung zur Entlastung des Wohnungsmarktes beiträgt und insofern auch Menschen mit Behinderungen und Familien mit kleinen Kindern zugutekommen kann. Es ist besser, Wohnraum mit Abstrichen zu schaffen als keinen zusätzlichen Wohnraum zu schaffen.

Der Verzicht auf die Errichtung von Kinderspielplätzen und auf die Vorhaltung notwendiger Einstellplätze kann Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern haben. Nach wie vor kümmern sich erheblich mehr Frauen als Männer – und mit einem höheren Zeitaufwand – um die Kinderbetreuung (Spielplätze), den Haushalt sowie die damit verbundenen „familienbedingten Fahrdienste“ (Einstellplätze für Kraftfahrzeuge). Mit dem vorliegenden Gesetz sind nur in eng definierten Fällen die genannten Erleichterungen auf Grundstücken mit sehr geringem Platz für Kinderspielplätze oder Einstellplätze beabsichtigt. Auf Grundstücken, auf denen mit der Wohnbebauung genügend Platz besteht, würden die Bauunternehmen ein großes Interesse insbesondere an genügend Einstellplätzen haben und trotz der Erleichterungen durch den Gesetzentwurf Einstellplätze errichten.

V. Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Auf die Durchführung einer Finanzfolgenabschätzung wird verzichtet. Die mit dem Vollzug der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) verbundenen finanziellen Belastungen entstehen bereits heute. Für Amtshandlungen der Bauaufsicht sind Kosten (Gebühren und Auslagen) nach der Baugebührenordnung zu erheben. Das Gesetz hat somit keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Haushalts- und Finanzwirtschaft des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Das Gebührenaufkommen für die Aufgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden war bisher kostendeckend, sodass eine Berücksichtigung im Kostenausgleich des kommunalen Finanzausgleichs für Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises nicht erfolgte.

Bei den im Gesetz aufgenommenen Regelungen handelt es sich überwiegend um materielle Änderungen des Bauordnungsrechts. Verfahrensregelungen sind nicht betroffen, sodass sich keine Auswirkungen auf das Gebührenaufkommen der unteren Bauaufsichtsbehörden ergeben werden.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Es wird der angestrebte Zweck des Gesetzes genannt.

Zu § 2:

Zu Absatz 1:

Die Niedersächsische Bauordnung (NBauO) soll während der Geltungsdauer dieses Gesetzes mit den in den Absätzen 2 bis 6 näher bezeichneten Maßgaben angewendet werden.

Zu Absatz 2:

Satz 1

Bei der Errichtung von Wohngebäuden mit mehr als vier Wohnungen gelten unter den Voraussetzungen der Nummern 1 bis 3 grundsätzlich keine Anforderungen

- zur Errichtung von Spielplätzen für Kinder im Alter bis zu sechs Jahren (§ 9 Abs. 3 NBauO)
- zur Errichtung notwendiger Einstellplätze (§ 47 NBauO) und
- zur barrierefreien Zugänglichkeit und Benutzbarkeit baulicher Anlagen (§ 49 Abs. 1 NBauO).

Auch ein nachträgliches Verlangen der Herstellung von Kinderspielplätzen nach § 9 Abs. 3 Satz 3 NBauO ist für Wohngebäude ausgeschlossen.

Mit der Mindestgröße der Wohngebäude soll der Bau von Mehrfamilienhäusern unterstützt werden. Mit den vorgenannten Erleichterungen ist beabsichtigt, die Baukosten zu reduzieren und dadurch das „bezahlbare Wohnen“ zu unterstützen.

Nach **Nummer 1** werden Wohngebäude in einer Baulücke (definiert in Satz 2) als Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 des Baugesetzbuchs (BauGB) oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der erstmals vor dem 31. Dezember 2005 in Kraft getreten ist, ausgenommen. Die Regelung zielt somit auf Baulücken in „älteren“ Wohngebieten ab, die anscheinend schwerfälliger bebaut werden; die später Bauenden in „jungen“ Gebieten sollen für ihr verzögertes Bauen nicht belohnt werden.

Mit **Nummer 2** wird grundsätzlich gefordert, dass die Baulücke bereits vor Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes vorhanden war. Allerdings wird mit der Anforderung in Absatz 3 unterstützt, dass eine zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits bestehende bauliche Anlage abgebrochen und beseitigt wird, wenn mit der Errichtung eines neuen Wohngebäudes mehr Wohnungen entstehen, als vorher auf dem Baugrundstück vorhanden waren.

Die dritte Voraussetzung nach **Nummer 3** ist, dass der Bauantrag nach § 63 oder § 64 NBauO für diese Baumaßnahme bis zum letzten Tag der Geltungsdauer des vorliegenden Gesetzes gestellt oder gegebenenfalls die Mitteilung nach § 62 NBauO bis zu diesem Tag eingereicht wird.

Satz 2

In Satz 2 wird der Begriff „Baulücke“ im Sinne des vorliegenden Gesetzes definiert. Danach werden in einem vorhandenen Bebauungszusammenhang höchstens zwei aneinandergrenzende Baugrundstücke, die nach öffentlichem Baurecht bebaubar sind, als Baulücke angesehen. Das Vorhaben muss also den Festsetzungen eines Bebauungsplans

entsprechen oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB zulässig sein. Das OVG Lüneburg erklärt in seinem Urteil vom 12. Juni 2018 (1 LB 141/16): „[...] Danach ist ein *Bebauungszusammenhang* gegeben, soweit die *aufeinanderfolgende Bebauung trotz vorhandener Baulücke den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt*.“

Bei der Frage, ob auch der hintere Teil eines Grundstücks, das bereits im vorderen Bereich bebaut ist, eine „Baulücke“ im Sinne dieses Gesetzes darstellt, ist genau zu prüfen, ob das öffentliche Baurecht, insbesondere das städtebauliche Planungsrecht, eine entsprechende Bebauung zulässt. Dies wird eher selten der Fall sein.

Satz 3

Satz 3 stellt klar, dass die Baulücke nur so groß sein darf, dass deren Bebauung noch von der vorhandenen Bebauung geprägt ist.

Zu Absatz 3:

Wie in der Begründung zu Absatz 2 Nr. 2 ausgeführt, kann eine nach Inkrafttreten des Gesetzes entstehende Baulücke akzeptiert werden, wenn eine bestehende bauliche Anlage zugunsten eines neuen Wohngebäudes mit zusätzlichen Wohnungen abgebrochen und beseitigt wird, sofern mit dem Neubau mehr Wohnungen entstehen, als vorher auf dem Baugrundstück vorhanden waren.

Zu Absatz 4:

Satz 1

Bei der Änderung oder Nutzungsänderung eines Gebäudes gelten folgende Erleichterungen:

- die Vorschrift zur Errichtung notwendiger Einstellplätze (§ 47 NBauO) ist nicht anzuwenden,
- Anpassungen an die aktuelle Rechtslage von nicht durch die Änderung betroffenen Teilen der baulichen Anlage können durch die Bauaufsichtsbehörde nicht verlangt werden (§ 85 Abs. 3 NBauO).

Zur Aussetzung der Regelung des § 85 Abs. 3 NBauO ist klarstellend auszuführen, dass die von der Änderung oder Nutzungsänderung betroffenen Teile der baulichen Anlage die Anforderungen des geltenden Rechts zu erfüllen haben. Wenn sich beispielsweise wegen einer Aufstockung eines Gebäudes die Gebäudeklasse erhöht, so gelten die erhöhten derzeitigen Anforderungen für die neue Gebäudeklasse auch für den bisherigen Bestand (siehe hierzu auch Kommentar Große-Suchsdorf zu § 85 NBauO, Rdn. 10, 9. Auflage). Wird durch eine Aufstockung ein notwendiger Treppenraum erforderlich, so hat dies direkte Auswirkungen auf bestehende bauliche Anlagen; der Treppenraum ist von der Änderung direkt betroffen und die aktuellen Anforderungen sind zu erfüllen. Nur dann, wenn nicht ohnehin bei einer Änderung die aktuellen materiellen Anforderungen gelten, kann § 85 greifen.

Unangetastet bleibt auch das Anpassungsverlangen gemäß § 85 Abs. 2 NBauO aus Gründen der Gefahrenabwehr zur Erfüllung der Anforderungen nach § 3 Abs. 1 NBauO, wie beispielsweise durch einen nicht den aktuellen Anforderungen genügenden unsicheren Rettungsweg. Diese Regelung gilt für alle bestehenden baulichen Anlagen, unabhängig davon, ob sie geändert werden oder nicht.

Die Anforderungen zur barrierefreien Zugänglichkeit und Benutzbarkeit von baulichen Anlagen (§ 49 Abs. 1 NBauO) gelten ohnehin nicht für Nutzungsänderungen oder andere Änderungen und brauchen deshalb hier nicht aufgeführt zu werden. Dies gilt auch für das Anlegen von Spielplätzen für Kinder im Alter bis zu sechs Jahren (§ 9 Abs. 3 NBauO). Die Regelung in § 9 Abs. 3 Satz 3 NBauO wird in Satz 2 aufgegriffen.

Voraussetzungen für die Erleichterungen sind hierbei, dass zusätzliche Wohnungen geschaffen werden (**Nummer 1**) und, dass der Bauantrag nach § 63 oder § 64 NBauO für diese Baumaßnahme bis zum letzten Tag der Geltungsdauer des vorliegenden Gesetzes gestellt oder gegebenenfalls die Mitteilung nach § 62 Abs. 3 NBauO bis zu diesem Tag eingereicht wird (**Nummer 2**).

Satz 2

Die Vorschrift des § 9 Abs. 3 Satz 3 NBauO, nach der bei einem bestehenden Gebäude mit mehr als fünf Wohnungen die Herstellung eines Spielplatzes durch die Bauaufsichtsbehörde verlangt werden kann, soll für den Geltungszeitraum dieses Gesetzes nicht gelten und wird daher in Satz 2 für nicht anwendbar erklärt.

Zu Absatz 5:

Absatz 5 stellt eine deutliche Erweiterung der Regelung des § 38 Abs. 2 Satz 2 NBauO dar und regelt, dass bei einer Wohnzwecken dienenden Nutzungsänderung oberster Geschosse und im Fall der nachträglichen Errichtung weiterer Geschosse für Wohnzwecke keine Aufzüge nachträglich hergestellt werden müssen.

Zu Absatz 6:

Um sicherzustellen, dass die nach den Absätzen 2 bis 5 geschaffenen Erleichterungen tatsächlich und nachhaltig der Verbesserung der Wohnraumversorgung dienen, ist durch **Satz 1** eine nachträgliche Nutzungsänderung zu anderen als Wohnzwecken für den Zeitraum von zehn Jahren auszuschließen. Dadurch wird verhindert, dass Bauherrinnen und Bauherren eine Wohnnutzung lediglich vorgeben, um von den Erleichterungen profitieren zu können, tatsächlich aber wirtschaftliche Interessen mit einer höheren Renditeerwartung durch gewerbliche oder freiberufliche Nutzung, entgeltliche Fremdenbeherbergung etc. verfolgen. An den Ausschluss sind – für diesen Zeitraum – auch die Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolger gebunden. Aus Gründen des Vertrauensschutzes ist der Ausschluss formalgesetzlich zu regeln. Die Frist von zehn Jahren orientiert sich an § 7 b Abs. 2 Nr. 3 des Einkommensteuergesetzes. **Satz 2** trägt dem Übermaßverbot Rechnung, indem in besonderen Einzelfällen Ausnahmen von Satz 1 zugelassen werden können.

Zu § 3:

Das Gesetz soll am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten, um zügig die Erleichterungen zu ermöglichen. Es wird vorerst auf fünf Jahre befristet, damit das aktuelle Bedürfnis an zusätzlichen Wohnungen verringert wird. Wenn zu einem späteren Zeitpunkt Bedarf für eine Verlängerung des Zeitraumes gesehen wird, kann die Frist durch den Gesetzgeber in einem erneuten Gesetzgebungsverfahren geändert werden.