

12.04.24**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Wo - Fz - In - Wi

zu **Punkt ...** der 1043. Sitzung des Bundesrates am 26. April 2024

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Hochbaustatistikgesetzes

Der **federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung** (Wo),

der **Finanzausschuss** (Fz) und

der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** (In)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

A

Wo,
Fz,
In

1. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab.

bei An-
nahme
entfallen
die Ziffern
2 bis 5

Begründung:

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene Änderung des Hochbaustatistikgesetzes sieht vor, dass die Übertragungswege von den Bauaufsichtsbehörden zu den Statistischen Landesämtern digitalisiert und zusätzliche statistische Merkmale erhoben werden, mit dem Baubeginn ein weiterer Erfassungszeitpunkt eingeführt und eine Auswertungsdatenbank geschaffen wird. Dies ist aus verschiedenen Gründen abzulehnen:

...

- a) Der Gesetzentwurf wurde im Vorfeld nicht hinreichend mit den Ländern abgestimmt, die jedoch für den Vollzug zuständig sind. Dies führt dazu, dass die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Prozesse teils zu erheblichen Widersprüchen in der Verwaltungspraxis führen, gerade was die Berichtszeiträume sowie die Frage nach der Auskunftspflicht anbelangt. Durch die beabsichtigten Regelungen wird die bürokratische Belastung bei den Bauaufsichtsbehörden der Länder deutlich steigen. Dies steht im klaren Gegensatz zum Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, insbesondere zu dem darin dargestellten Ziel, die Bürokratiebelastung für die Wirtschaft, die Bürgerinnen und Bürger sowie für die Verwaltung spürbar zu reduzieren.
- b) Der Erfüllungsaufwand für die Länder reduziert sich entgegen der Ausführungen im Vorblatt sowie im Allgemeinen Teil der Begründung des Gesetzentwurfs nicht, sondern erhöht sich vielmehr deutlich. Im Ergebnis entsteht fälschlicherweise der Eindruck, es werde Bürokratie abgebaut. Die für die Berechnung des Erfüllungsaufwands angenommene vollständige Digitalisierung der Meldung an die Hochbaustatistik wird noch einige Zeit in Anspruch nehmen. Bis dahin werden Parallelprozesse geschaffen, die erheblichen Zusatzaufwand bei den Bauaufsichtsbehörden der Länder nach sich ziehen.
- c) Zentraler Bestandteil der digitalen Meldung an die Hochbaustatistik ist der XBau-Standard, der unter anderem die Automatisierung der Statistikmeldungen ermöglicht, die für die Berechnung des Erfüllungsaufwands in der Begründung des Gesetzentwurfs bereits unterstellt wird. Bislang gibt es jedoch noch keine Automatisierung der Statistikmeldungen bei den Bauaufsichtsbehörden der Länder. Der XBau-Standard wird ständig weiterentwickelt. Einmal jährlich wird eine neue Version veröffentlicht. Die aktuelle Version 2.4 des XBau-Standards, die ab dem 1. Mai 2024 gelten soll, deckt zahlreiche Aspekte der digitalen Meldung der Hochbaustatistik noch nicht ab. Die folgende Version 2.5, die voraussichtlich zumindest die meisten Anforderungen der digitalen Meldung an die Hochbaustatistik enthalten wird, soll voraussichtlich erst dem 1. Mai 2025 gelten, somit erst mehrere Monate nach dem beabsichtigten Inkrafttreten des im Entwurf vorliegenden Gesetzes. Ein Inkrafttreten des Gesetzes vor Wirksamkeit der neuen Version 2.5 von XBau-Standard würde zu erheblichen Problemen bei den Bauaufsichtsbehörden der Länder führen. Bis dahin kann eine digitale Meldung nur auf der Grundlage von Hilfslösungen erfolgen, was mit deutlich mehr Aufwand verbunden ist. Dadurch wird Personal gebunden, das an anderer Stelle im Verwaltungsvollzug fehlt.

- d) Die Länder bringen die Digitalisierung des bauaufsichtlichen Verfahrens derzeit stetig voran. Es handelt sich um einen sehr umfangreichen Prozess, der zahlreiche Bereiche umfasst, von denen die Hochbaustatistik nur einen darstellt. Selbstverständlich ist die digitale Meldung an die Hochbaustatistik mit zu berücksichtigen. Diese kann jedoch in der Praxis erst dann erfolgen, wenn die technischen Möglichkeiten tatsächlich zur Verfügung stehen. Dies setzt insbesondere die Ertüchtigung der Bauverwaltungssoftware voraus, die von den Bauaufsichtsbehörden der Länder genutzt wird, was noch einige Zeit in Anspruch nehmen wird.
- e) Die organisatorische Angliederung der geplanten zentralen Auswertungsdatenbank beim Statistischen Bundesamt ist abzulehnen. Der Aufbau einer solchen Datenbank ist zwar zu begrüßen, gleichwohl widerspricht ihre Verortung unmittelbar beim Statistischen Bundesamt den Vereinbarungen des Verbundes der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder. Vielmehr ist das hierzu vorgesehene Verfahren des Statistischen Verbundes einzuhalten. Der Verweis in der Gesetzesfolgenabschätzung auf die Hochschulstatistik geht an dieser Stelle fehl. Einerseits ist die Entwicklung dieses Systems um Jahre verzögert, andererseits ist dessen Zukunftsfähigkeit nicht unmittelbar gesichert.
- f) Der im Gesetzentwurf gewählte Zeitpunkt des Inkrafttretens zum 1. Januar 2025 ist jedenfalls deutlich zu früh gewählt. Bis dahin wird keinesfalls in allen Ländern eine automatische Übertragung möglich sein.
- g) Am Ende werden die Länder das Hochbaustatistikgesetz vollziehen müssen. Der Bundesrat schlägt daher vor, eine Arbeitsgruppe mit Teilnehmern von Bund und Ländern einzuberufen, die die grundlegende Ausgestaltung der Prozesse festlegt. Ziel muss die Entwicklung sinnvoller und praktikabler Wege sein, mit denen die mit der Änderung des Hochbaustatistikgesetzes verfolgten Ziele umgesetzt werden können.

Wo	2. <u>Zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe dd (§ 3 Absatz 1 Nummer 7 HBauStatG)*</u>
entfällt bei Annahme von Ziffer 1	In Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a Doppelbuchstabe dd ist § 3 Absatz 1 Nummer 7 wie folgt zu fassen: „7. bei Gebäuden mit Wohnraum zusätzlich Zahl der Wohneinheiten nach Zahl der Räume inklusive der Angabe, ob die Küche als eigener Raum gezählt wurde; Zahl der Wohneinheiten nach Quadratmeter Wohnfläche; Inanspruchnahme von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung, gegebenenfalls

* Im Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung als Hilfsempfehlung zu Ziffer 1 beschlossen.

Art der Förderung und Zahl der geförderten Wohneinheiten nach Zahl der Räume inklusive der Angabe, ob die Küche als eigener Raum gezählt wurde; Zahl der Wohneinheiten nach Quadratmeter Wohnfläche;“

Begründung:

Aktuell wird für jede genehmigte Wohnung bei Baugenehmigung die Anzahl der Räume inklusive Küche erfasst. Die Größenstruktur der Wohnungen aber wird nicht erfasst, was zu Erkenntnislücken bei der Bewertung der Größenstruktur im Neubau führt, die im Kontext aktueller Debatten über „Wohnflächeneffizienz“ immer wichtiger wird.

Unter bestimmten Umständen wird die Küche als eigener Raum zählt, unter anderen Umständen nicht (zum Beispiel bei offenen Wohnküchen). Deshalb ist zum Beispiel bei einer statistisch erfassten 3-Zimmer Wohnung in der Regel nicht klar, ob es sich um eine 2-Zimmer-Wohnung mit gesonderter Küche oder eine tatsächliche 3-Zimmer-Wohnung mit offenem Küchenbereich handelt. Wohnungspolitisch sind dies aber zentrale Informationen, etwa für die Bewertung der Bedarfsgerechtigkeit des Neubaus und die Ableitung von Wohnungsschlüsseln. Die Informationslücke kann geschlossen werden, wenn zukünftig durch eine einfache Ja/Nein-Abfrage miterhoben wird, ob die Küche als ein eigener Raum gezählt wurde.

Wo 3. Zu Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe e (§ 9 Absatz 6 HBauStatG)*

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1

In Artikel 1 Nummer 8 Buchstabe e ist § 9 Absatz 6 wie folgt zu ändern:

a) Satz 2 ist wie folgt zu ändern:

aa) Das Wort „und“ ist zu streichen und durch ein Komma zu ersetzen.

bb) In Satz 2 sind nach dem Wort „Länder“ die Wörter „und die für den Wohnungsbau oder die Wohnungsmarktbeobachtung zuständigen Stellen der Länder“ einzufügen.

b) Satz 3 ist wie folgt zu ändern:

aa) Nach dem Wort „Statistikstellen“ sind die Wörter „oder den mit der Wohnungsmarktbeobachtung beauftragten Stellen“ einzufügen.

bb) Die Wörter „für ausschließlich statistische Zwecke“ sind zu streichen.

c) Satz 4 ist zu streichen.

* Im Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung als Hilfsempfehlung zu Ziffer 1 beschlossen.

Begründung:

Die hier vorgeschlagenen Änderungen haben die Ausweitung des Zugriffs auf die Auswertungsdatenbank auf die für den Wohnungsbau und die Wohnungsmarktbeobachtung zuständigen Stellen der Länder zum Ziel.

Die mit Abstand größte Schwäche der aktuellen Hochbaustatistik ist nicht der jährliche Berichtsturnus (bis auf die Baugenehmigungen) und auch nicht die fehlende Erfassung von Baubeginnen, sondern die vollkommen ungenügenden Auswertungsmöglichkeiten für die Exekutiven und Wohnungsmarkt-Analysten der Länder.

Aktuell können lediglich die statistischen Ämter Auswertungen der Hochbaustatistik durchführen, und auch dies nur in engen Grenzen. Die Abstimmungen mit den statistischen Ämtern sind sehr zeit- und ressourcenaufwendig, zudem liegt in den statistischen Ämtern oft keine wohnungspolitische oder immobilienökonomische Tiefenexpertise vor. Für überregionale Auswertungen müssen gar mehrere Statistikämter beauftragt werden, so dass einfachste Auswertungen oft Monate dauern.

In der heute sonst überall gängigen Praxis wird eine Datenanalyse im Verlaufe der Durchführung iterativ verfeinert, die Fragestellung und die Analysemethode präzisieren sich bei der explorativen Aufbereitung und Visualisierung der Daten vor dem Hintergrund oft jahrzehntelanger Expertise bei der Wohnungsmarktbeobachtung des Auswerter. Die Chancen für die Wohnungspolitik sind groß und der Erfüllungsaufwand bei den Ländern und den statistischen Ämtern würde erheblich sinken, wenn die Länder direkten Zugriff auf die Auswertungsdatenbank erhielten. Damit einher muss nicht zwingend ein Zugriff auf die Rohdaten der Hochbaustatistik gehen, die einem besonderen Schutz unterstehen, auch wenn dies aus fachlicher Sicht die Optimallösung wäre, wohl aber auf ein digitales Werkzeug, das Tiefenanalysen der Hochbaustatistik über alle Merkmale hinweg auf kleiner Aggregatsebene zulässt (zum Beispiel Baublockseiten).

Unklar ist auch die Formulierung der zukünftigen Zugriffsberechtigung (im Gesetzentwurf ist nur von den Statistischen Ämtern und sogenannten „kommunalen Statistikstellen“ die Rede, in der Begründung zum Gesetzentwurf auch vom BBSR und sogar vom BMWBS). Letzterer Ansatz muss deutlicher in das Gesetz aufgenommen werden.

Wo 4. Zum Gesetzentwurf allgemein*

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1

bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 5

- a) Die Reform des Hochbaustatistikgesetzes wird grundsätzlich begrüßt. Es bestehen jedoch noch erhebliche Zweifel an der Umsetzbarkeit.
- b) Der Gesetzentwurf fordert, dass sämtliche statistische Erhebungsmerkmale in einer digitalen Bauakte hinterlegt werden, im Sinne „single source of truth“. Die Bauaufsichtsbehörden sollen für diese Daten verantwortlich sein. Das schließt auch die Verantwortung für Daten ein, die originär nicht zur Erfüllung der bauaufsichtlichen Tätigkeiten zu erheben sind, zum Zeitpunkt des Baugenehmigungsverfahrens nicht vorliegen und auch zu keinem späteren Zeitpunkt bei den Bauaufsichtsbehörden bekannt werden. Dementsprechend können die Bauaufsichtsbehörden diese Daten nicht verantworten, wie zum Beispiel die Art der sozialen Wohnraumförderung oder den Bauüberhang.

Um Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird gebeten, wer überhaupt zu welchem Zeitpunkt berichtspflichtig sein kann und wie dieser bei seinen Tätigkeiten unterstützt und entlastet werden kann; im Falle einer verwaltungsseitigen Verortung blieben etwaig erforderliche Ressourcen dauerhaft durch den Bund zu stellen.

- c) Es ist noch ungeklärt, welche Dateneingaben und -abfragen von den Landesstatistikämtern übernommen werden und welche auf die Mitarbeiter der Bauaufsichtsbehörden entfallen würden. Nach bisheriger Gesetzeslage sind die Bauaufsichtsbehörden nicht zum Einholen der Daten und zum Liefern der Daten an die Landesstatistikämter verpflichtet.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren sollte geprüft werden, inwieweit der Vollzug der Dateneingabe und -abfrage von den Landesstatistikämtern übernommen werden können, um die Bauaufsichtsbehörden zu entlasten.

Weiterhin wird um Prüfung gebeten, welche anderen Rechtsgrundlagen im Vorfeld anzupassen sind und ob diese Anpassungserfordernisse bereits eingeleitet wurden.

- d) Die Voraussetzung für eine gesicherte Datenerhebung ist die zeitnahe Eingabe sämtlicher Daten durch Antragstellende und die Bauaufsichtsbehörden in eine digitale Bauakte. Den Bauaufsichtsbehörden ist es weder technisch

* Im Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung als Hilfsempfehlung zu Ziffer 1 beschlossen.

noch faktisch möglich, diese Daten mit teilweise fachfernen Inhalten zu erheben und unter Wahrung der datenschutzrechtlichen Anforderungen elektronisch aufzubewahren.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird daher um Änderung gebeten, um deutlich längere Übergangs- und Einführungsfristen vorzuhalten und ein rechtssicheres Vollzugskonzept unter Beteiligung der Länder zu erarbeiten.

- e) Der Gesetzentwurf setzt eine Volldigitalisierung der Hochbaustatistikmeldungen voraus, die jedoch in keiner Weise gegeben ist. Dadurch entsteht fälschlicherweise der Eindruck, es werde Bürokratie abgebaut. Stattdessen führen gerade die vorgesehenen zusätzlichen Statistikmerkmale sowie die Ausweitung der Bautätigkeitsstatistik auf die Baubeginne zu erheblichem Zusatzaufwand.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird gebeten, den tatsächlichen Grad der Digitalisierung und Datenerhebung in Ländern und Kommunen anzuerkennen und ihre Berichtsbedarfe daraufhin abzugleichen.

- f) Der Bundesrat stellt fest, dass die in der Begründung des Gesetzentwurfs zu Artikel 2 (Inkrafttreten) ausgeführte Annahme,
- dass der digitale Bauantrag bis Ende 2024 flächendeckend ausgerollt ist, nicht zutreffend ist und
 - dass die Einführung des digitalen Bauantrages eine vollständige und belastungsarme Digitalisierung der Statistikmeldungen der Hochbaustatistik ermöglicht, nicht den Tatsachen entspricht. Hierzu wäre eine prozesshafte Automation der Hochbaustatistik notwendig, die erst mit einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung dieser Verwaltungsleistung möglich würde, die nach einer Machbarkeitsstudie machbar wäre, aber finanziell nicht abgedeckt ist.
- g) Der XBau-Standard bildet die Erfordernisse des geänderten Hochbaustatistikgesetzes derzeit nicht vollumfänglich ab. Somit ist derzeit keine XBau-konforme maschinenlesbare Übermittlung von Statistikdaten möglich. Der XBau-Standard muss zuvor entsprechend geändert werden.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird um Prüfung gebeten, wie die Anpassungserfordernisse im XBau-Standard zeitnah umgesetzt werden können.

- h) Die im Rahmen der Länderanhörung zum Referentenentwurf geäußerten Änderungsvorschläge der Länder wurden nicht ausreichend berücksichtigt mit der Folge, dass die im Gesetzentwurf vorgesehenen Prozesse zum Teil in erheblichem Widerspruch zur Verwaltungspraxis stehen. Die Länder sind jedoch für den Vollzug zuständig.

Es wird gebeten, die Belange der Länder im weiteren Gesetzgebungsverfahren stärker zu berücksichtigen.

- i) Der Gesetzentwurf steht im Gegensatz zum Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, insbesondere zu dem Ziel der Reduzierung der Bürokratiebelastung für unter anderem die Verwaltung und zieht eine extreme Zunahme bürokratischer Belastungen nach sich.

Es wird gebeten, die tatsächlich erwartbare Bürokratiebelastung transparent darzustellen und Wege zu deren Reduzierung im weiteren Gesetzgebungsverfahren aufzuzeigen.

- j) Der Gesetzentwurf stellt auf die Umsetzung von EU-Vorgaben ab, die sich erst im Entwurfsstadium befinden. Der vorgelegte Entwurf sieht also eine Umsetzung von noch nicht wirksamen EU-Regelungen vor und soll mithin den EU-Regelungen vorgreifen beziehungsweise diese noch verschärfen.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wird um ein Zuwarten auf die europäische Rechtsgrundlage gebeten, um (nur) diese zeit- und wirkungsgleich in das nationale Recht umzusetzen.

- k) Die geforderte Bereitstellung von personenbezogenen oder sonstig schützenswerten Daten sowie die geplante Datenzusammenführung bleiben zumindest datenschutzrechtlich zu prüfen. Der Gesetzentwurf lässt weiterhin offen, wer für die Datenqualität und -sicherheit verantwortlich ist.

Es wird um Prüfung im weiteren Gesetzgebungsverfahren gebeten, wie die Datenqualität und -sicherheit zu gewährleisten ist.

- l) Vor den oben genannten Gründen schlägt der Bundesrat vor, eine Arbeitsgruppe mit Teilnehmern von Bund und Ländern mit Vertretern der Bauaufsichtsbehörden als auch der Statistikämter einzuberufen, die die grundlegende Ausgestaltung der Prozesse festlegt. Ziel muss die Entwicklung sinnvoller und praktikabler Wege sein, mit denen die mit der Änderung des Hochbaustatistikgesetzes verfolgten Ziele umgesetzt werden können.

In 5. Zum Gesetzentwurf allgemein*

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1
oder
Ziffer 4

Der Bundesrat stellt fest, dass die in der Begründung des Gesetzentwurfs zu Artikel 2 (Inkrafttreten) ausgeführte Annahme,

- dass der digitale Bauantrag bis Ende 2024 flächendeckend ausgerollt ist, nicht zutreffend ist und
- dass die Einführung des digitalen Bauantrages eine vollständige und belastungsarme Digitalisierung der Statistikmeldungen der Hochbaustatistik ermöglicht, nicht den Tatsachen entspricht. Hierzu wäre eine prozesshafte Automation der Hochbaustatistik notwendig, die erst mit einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung dieser Verwaltungsleistung möglich würde, die nach einer Machbarkeitsstudie machbar wäre, aber finanziell nicht abgedeckt ist.

Begründung:

Nach der Begründung zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs kann das Änderungsgesetz zum 1. Januar 2025 in Kraft treten, weil der digitale Bauantrag bis Ende 2024 flächendeckend ausgerollt sei. Diese Annahme geht aus folgenden Gründen fehl:

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass nach derzeitigem Stand nicht alle Länder beziehungsweise nicht alle Bauaufsichtsbehörden in den Ländern beabsichtigen, den von Mecklenburg-Vorpommern entwickelten digitalen Bauantrag aufgrund bereits vorhandener Eigenentwicklungen nachzunutzen. Hintergrund ist die freiwillige Entscheidung jedes Landes und jeder Kommune eine EfA-OZG-Leistung zu nutzen oder nicht. Nach bisherigen Erfahrungen haben sich die mitnutzenden Länder in erster Linie vom Grad des Weiterentwicklungsstands des digitalen Bauantrags bei ihrer Entscheidung leiten lassen, der indes von weiteren Finanzierungsmöglichkeiten in Bund und Ländern abhängig ist. Insofern kann von einem Ende 2024 flächendeckenden Roll-out des digitalen Bauantrages in allen Ländern nicht gesprochen werden.
- b) Die derzeitige Projektplanung sieht beim Einer für Alle (EfA)-Dienst „Digitaler Bauantrag“ eine digitale Statistikmeldung für die Erhebungsmerkmale vor, die der Bauherr im Zusammenhang mit dem Antrag auf Baugenehmigung abgeben muss. Vier Antragsstrecken stünden bisher zwar nach Freigabe durch die Bauaufsichten für die digitale Erfassung der betreffenden Erhebungsmerkmale zur Verfügung. Der Projektauftrag zum digitalen Bauantrag umfasst indessen überwiegend noch nicht die Statistikmeldungen für die Erhebungsmerkmale, die nach der Antragstellung vorliegen (bis auf die Meldungen zum Bauüberhang und der Baufertigstellung), insbesondere Datum des Baubeginns, Datum der Rohbaufertigstellung, Inanspruchnahme

* Im Ausschuss für Innere Angelegenheiten als Hilfsempfehlung zu Ziffer 1 beschlossen.

von Mitteln der sozialen Wohnraumförderung. Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen noch zusätzlich erforderlichen Auskunftspflichten der Bauherren und der Bauaufsichtsbehörden nach dem Hochbaustatistikgesetz sind damit weiterhin ohne digitale Übertragungswege zu übermitteln, weil bisher für eine Erweiterung des Projektes keine entsprechenden Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen. Der digitale Bauantrag hat im vergangenen Jahr mit der Entwicklung einer Ende-zu-Ende-Automatisierung begonnen. Der Prototyp ist in der Lage, Daten automatisiert aus bestehenden Anträgen zu übernehmen und an die statistischen Ämter zu übermitteln. Es ist nicht gesichert, dass Ende 2024 der digitale Bauantrag vollumfänglich mit einer digitalen Verknüpfung zur Hochbaustatistik ausgerollt ist, die als technische Weiterentwicklung zwar bereits angelegt, bisher aber ebenso an einer fehlenden Finanzierung gescheitert ist. Auch aus diesem Grund sieht der Bundesrat ein Inkrafttreten des Änderungsgesetzes zum 1. Januar 2025 mit Sorge.

B

6. Der **Wirtschaftsausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.