

21.06.24**Empfehlungen**
der Ausschüsse

Wo - In

zu **Punkt ...** der 1046. Sitzung des Bundesrates am 5. Juli 2024

Erstes Gesetz zur Änderung des Hochbaustatistikgesetzes

A

1. Der federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung und**der Ausschuss für Innere Angelegenheiten**

empfehlen dem Bundesrat,

zu dem vom Deutschen Bundestag am 14. Juni 2024 verabschiedeten Gesetz gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes die Einberufung des Vermittlungsausschusses mit dem Ziel der grundlegenden Überarbeitung des Gesetzes zu verlangen.

Begründung:

Der Deutsche Bundestag hat das Erste Gesetz zur Änderung des Hochbaustatistikgesetzes am 14. Juni 2024 verabschiedet.

In der Stellungnahme vom 26. April 2024 (vgl. BR-Drucksache 131/24 (Beschluss)) hat der Bundesrat zu dem Gesetzentwurf umfassend Stellung genommen. Den zahlreich geäußerten Kritikpunkten der Länder wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren jedoch überwiegend nicht Rechnung getragen. Der Bundesrat sieht daher nach wie vor grundlegenden Überarbeitungsbedarf.

...

Mangels hinreichender Abstimmung mit den für den Vollzug des Gesetzes zuständigen Ländern führen die gesetzlichen Vorgaben dort zu erheblichen Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung. Der Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in den Ländern wird nicht ausreichend berücksichtigt. Die gesetzlichen Pflichten sind daher für die Länder innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht wie vorgesehen umsetzbar. Stattdessen werden bei den Bauaufsichtsbehörden Hilfslösungen für den Datenexport zum Einsatz kommen müssen, die zu einem ganz erheblichen Zuwachs an Bürokratie führen werden.

Auch werden durch die zusätzlichen und häufigeren Meldepflichten sowie die genannten Hilfslösungen bei den Bauaufsichtsbehörden in beachtlichem Umfang personelle Kapazitäten gebunden. Dies wird dazu führen, dass die Bauaufsichtsbehörden ohne zusätzliches Personal erhebliche Schwierigkeiten haben werden, ihre eigentlichen Aufgaben, insbesondere das Durchführen von Baugenehmigungsverfahren, zu erfüllen. Auch bei den Statistischen Landesämtern entstehen umfangreiche zusätzliche Aufgaben, die zu einem erhöhten Personalbedarf führen werden. All dies steht im klaren Gegensatz zum Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern, durch den insbesondere die Bürokratiebelastung deutlich reduziert werden soll.

B

Der federführende Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung empfiehlt dem Bundesrat ferner, die nachstehende EntschlieÙung zu fassen:

2. a) Der Bundesrat begrüÙt eine sinnvolle Fortentwicklung der Hochbaustatistik, die auf ein automatisiertes Berichtswesen von realistisch erhebbaren Statistikmerkmalen basiert und den Bürger wie auch die Verwaltung gleichermaßen entlastet.
3. b) Der Bundesrat stellt jedoch nicht zuletzt vor dem Hintergrund der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen des Deutschen Bundestages vom 3. Juni 2024 zur Änderung des Hochbaustatistikgesetzes, der beschlossenen weiteren Änderungen und des ambitionierten Terminziels des Gesetzgebungsverfahrens fest, dass die Anliegen der Länder und Kommunen bislang nicht hinreichend Berücksichtigung gefunden haben.

Dies betrifft im Wesentlichen:

- aa) das fehlende Anerkenntnis des rechtlichen und faktischen Grades der Digitalisierung und der Datenerhebung in den Ländern und Kommunen,
 - bb) die fehlende Korrelation von Verwaltungs- und Statistikdaten sowie von Verwaltungs- und Meldeereignissen, welche letztlich sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch seitens der Bürger zu Mehrbelastungen führen muss,
 - cc) die Fehlverortung der Auskunftspflichten und somit die fehlerhafte Ausgestaltung des „Once only“ Prinzips,
 - dd) die unzureichende Betrachtung von Datenschutz- und Datensicherheitsaspekten und
 - ee) die unzureichende Gesetzesfolgeabschätzung.
- c) Der Bundesrat stellt vor dem Hintergrund unmissverständlich fest, dass die Länder und Kommunen nach dem derzeitigen Stand in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht nicht in der Lage sind, die Vorgaben des Gesetzes auch mit den zuletzt vorgesehenen Übergangsfristen und den gewünschten Inhalten umzusetzen, und darüber hinaus rechtliche Bedenken haben.
- d) Der Bundesrat erwartet daher ein Nachjustieren des vorliegenden Gesetzes, um dessen rechtssichere und gleichermaßen ressourcenschonende Vollzugsfähigkeit herzustellen, und bietet wiederholt seine Unterstützung an.
- e) Zu den folgenden Punkten erwartet der Bundesrat jedoch eine grundsätzliche Klarstellung:
- aa) Die Klärung des Vollzugs des Gesetzes ist eine Angelegenheit der Länder.
 - bb) Die Auskunftspflicht zu Informationen, die im Baugenehmigungsverfahren als antragsgebundenes Verwaltungsverfahren erhoben werden, wird grundsätzlich bei dem Antragstellenden selbst (hier: der Bauherrenschaft beziehungsweise den Grund- und Gebäudeeigentümern) begründet und kann nur die beurteilungsrelevanten Erfordernisse des jeweiligen Antragsgegenstandes umfassen.

- cc) Die das jeweilige Erhebungsmerkmal verarbeitende Verwaltung ist im Sinne einer Dienstleistungsorientierung berechtigt, dieses und nur dieses im Auftrag der Bauherrenschaft beziehungsweise des Gebäudeeigentümers einer statistischen Meldung zuzuführen; die Erhebung, Verarbeitung und Meldung sachferner Informationen durch eine nichtzuständige beziehungsweise nichtbefasste Verwaltung bleibt somit ausgeschlossen und der Vollzug des Hauptverfahrens schlank. Das „Once only“ Prinzip wird hierdurch insbesondere gewahrt.
- dd) Die Ausgestaltung des elektronischen Meldewegs obliegt den Ländern und erfolgt sowohl unter Beachtung des rechtlich geforderten Digitalisierungsstandes als auch unter Berücksichtigung seiner tatsächlichen Umsetzung.
- ee) Der XBau-Standard als Nachrichtenformat mit seinem zweijährigen Umsetzungserfordernis wird als notwendiger Teil des statistischen Meldeweges anerkannt; die Definition und Implementierung von Nachrichtenmerkmalen in Meldewegen haben sich dabei ausschließlich an formal-gesetzlichen Anforderungen zu orientieren.
- ff) Die elektronische Zusammenführung, Verarbeitung und Aufbewahrung von Daten aus verschiedenen Meldequellen oder auch die Erzeugung von Verbunddaten soll in die Zuständigkeit der Statistischen Landesämter überführt werden.
- gg) Unter Beachtung des Konnexitätsprinzips sind die mit dem Vollzug des Gesetzes einhergehenden Mehrbelastungen auf Seiten der Länder- und Kommunalverwaltungen durch den Bund abzugelten. Hierzu sieht der Bundesrat es als erforderlich an, die tatsächlich erwartbare Bürokratiebelastung bereits im Gesetzesverfahren transparent darzustellen und Wege zu deren Reduzierung aufzuzeigen.
- hh) Der Bundesrat erwartet schließlich ein Zuwarten auf die EU-rechtlich anstehenden Regelungen und eine Beschränkung auf deren zeit- und inhaltsgleiche Umsetzung; damit erübrigen sich die offenen Fragen zu den Übergangsfristen und dem Meldeumfang; darüber hinaus wird den Ländern und Kommunen auf diese Art die Zeit gegeben, sich in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht auf den Vollzug vorzubereiten.

Begründung:Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe aa:

Die Länder führen das Gesetz als eigene Angelegenheit aus. Insofern müssen Detailregelungen des Vollzuges den Ländern obliegen. Dieser Grundsatz ist mit dem vorgelegten Gesetz aus Sicht des Bundesrates nicht gewahrt.

Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe bb:

Die Bauherrenschaft beziehungsweise die Gebäudeeigentümer als öffentlich-rechtlich Pflichtige verfügen alleinig und umfänglich über die Tatsacheninformationen zum jeweiligen Bauvorhaben beziehungsweise Objekt. Diese Informationen werden nach Erfordernis aktiv und nur im Umfang des jeweiligen Verfahrens der Verwaltung zugeführt. Daher können nur die Bauherren beziehungsweise die Gebäudeeigentümer einzige Quelle von statistisch relevanten Tatsachen sein; der Verwaltung käme hier nur eine Mittlerfunktion, die auch datenschutzrechtlich zu bewerten bliebe, zu.

Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe cc:

Die Erfassung und Weiterleitung von statistisch relevanten Informationen durch die zuständige und befassende Verwaltung werden im Sinne einer bürger-nahen Dienstleistung grundsätzlich befürwortet. Mit dem Gesetz wird der Antragstellende gleichwohl doppelt belastet, indem er die zur Bewertung des Bauantrags nicht erforderlichen Informationen (zum Beispiel Aussagen zum sozialen Wohnungsbau) nunmehr erstmalig auch bei der Bauaufsichtsbehörde anzugeben hätte. Diese Doppelbelastung für den Bürger erachtet der Bundesrat als vermeidbar.

Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe dd:

In der Begründung zum Gesetzentwurf wurde fälschlicherweise eine bestehende Volldigitalisierung der Länder und Kommunen vorausgesetzt. Im Rahmen der aktuellen Fassung des Gesetzes zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG 1.0) wird die elektronische Zugänglichkeit zu Verwaltungsleistungen, nicht hingegen die Digitalisierung des gesamten Verwaltungsprozesses gefordert. Auch wenn sich alle Länder und Kommunen im eigenen Interesse auf den Weg der Verwaltungsdigitalisierung befinden, besteht letztlich aktuell keine Rechtspflicht für eine Ende-zu-Ende Digitalisierung, die von der elektronischen Antragstellung über die Vorgangsbearbeitung bis zur elektronischen Bekanntgabe des Verwaltungsaktes reicht und regelhaft mit verschiedenen IT-Lösungen innerhalb der Prozesskette abgebildet wird. In deren Konzipierung und Umsetzung weisen die Länder und Kommunen denn auch uneinheitliche Stände aus. In Folge dessen werden die derart vielfältig ausgestatteten unteren Bauaufsichtsbehörden auch in der näheren Zukunft bestenfalls elektronisch erstellte Antragsdaten auch elektronisch weitervermitteln können, Erkenntnisse aus dem Genehmigungsverfahren hingegen nicht.

Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe ee:

Die Akzeptanz des XBau-Nachrichtenstandards ist von den Ländern und Kommunen unbestritten und findet im Rahmen der voranschreitenden Digitalisierung Anwendung. Gleichwohl bleibt zu beachten, dass die jährliche Fortentwicklung des Standards sich künftig mehr an den rechtlichen Erfordernissen zu orientieren hat und darüber hinaus eine IT-seitige Umsetzung des Standards

bereits jetzt nur alle zwei Jahre erfolgen muss. Insofern haben sich die Wünsche nach der Nutzung und Nachnutzung von stetig mehr Informationen beziehungsweise Daten aus Sicht des Bundesrates zu beschränken.

Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe ff:

Zur Vermeidung von Extra-Zuständigkeiten und im Sinne einer Prozessoptimierung sind statistisch relevante Daten stets quellennah und den jeweils einschlägigen Verwaltungsverfahren folgend zu erheben und den Statistischen Ämtern unmittelbar zur Verfügung zu stellen. Einer Vorsortierung durch die Bauaufsichtsbehörden bedarf es dabei nicht. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine einheitliche digitale Lösung zum Empfang und Verarbeitung auch von nicht vorsortierten und aus verschiedenen Quellen stammenden Daten im statistischen Verbund selbst gefunden werden kann und sollte.

Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe gg:

Die Belastung sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Vollzugsbehörden auf Landes- und kommunaler Ebene wurden Begründung zum Gesetzentwurf nicht seriös abgebildet. Der Gesetzentwurf ging zum Beispiel fehl in der Annahme, dass sich keine oder nur geringe Mehraufwendungen für die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung einstellen werden. Allein die Programmierung, Implementierung und Vorhaltung einer technischen Schnittstelle sowie einer Eingabemaske nur in den Onlinediensten wird ausgerollt auf alle unteren Bauaufsichtsbehörden jährlich einen siebenstelligen Betrag ausmachen, dessen Finanzierung ungeklärt ist; die Anbindung und Pflege der Schnittstellen an die vielfältigen Fachverfahren ist dabei noch gar nicht betrachtet.

Hier erwartet der Bundesrat sowohl eine Klarstellung als auch eine Zusicherung zur Übernahme der erwartbaren Mehraufwendungen innerhalb der Verwaltung.

Zu Buchstabe e Doppelbuchstabe hh:

Das Gesetz greift aus Sicht des Bundesrates den geplanten EU-Regelungen zeitlich vor und geht inhaltlich über diese hinaus.

Das Gesetz baut damit weitergehende bürokratische Hürden sowohl für die Bauherrenschaft als auch für die Genehmigungsbehörden auf; bereits angeschobene transformative Prozesse der Prozess- beziehungsweise Verfahrensoptimierungen und Digitalisierung (in den Kernaufgaben) werden damit verzögert. Zudem muss auf absehbare Zeit eine erneute fachliche und organisatorische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen des Trilogs erfolgen, welche zu einem weiteren Aufwand auch und gerade in den Vollzugsbehörden führen wird.