



Forschung und Dienstleistungen für die deutschen Städte

November 2003

Aktuelle Information

Deutsches Institut für Urbanistik



Das gebäudebezogene Baunebenrecht des Bundes – Vorschläge zur Vereinfachung und Vereinheitlichung

Gerd Schmidt-Eichstaedt/Rolf-Peter Lühr

1. Ausgangslage und Auftrag

Das öffentliche Baurecht steht seit langem in dem schlechten Ruf, äußerst unübersichtlich zu sein. Besonders die privaten Bauherren bemängeln, dass bei der Errichtung von Gebäuden allzu viele Vorschriften zu beachten seien; sie werden in dieser Auffassung von den Architektenkammern unterstützt. So versuchte zum Beispiel die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen schon im Jahre 1994 durch die Vorlage einer listenhaften Aufzählung den Nachweis zu erbringen, „dass der mit der Planung und Bauüberwachung beauftragte Architekt bei der Errichtung eines Wohngebäudes unter der Bedingung eines normalen Schwierigkeitsgrads weit über 200 Gesetze, Verordnungen, Richtlinien, Erlasse, Normen usw. zu beachten“ habe. Darüber hinaus erwarte man von ihm, spätestens bei Auftreten eines Schadens über den Stand der Technik informiert zu sein, das heißt die anerkannten Regeln der Baukunst zu kennen.

Also: Mehr Transparenz im Normendschub! Den Normenbestand dieses Rechtsbereichs vereinfachen und deregulieren! Mit diesen Zielen vergab daher das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen im Jahr 2000 an das Difu und die Plan und Recht GmbH ein Forschungsvorhaben, bei dem zum einen das Baunebenrecht des Bundes in seinem aktuellen Bestand zu sichten war, zum anderen Methoden und Kriterien ermittelt werden sollten, um dieses Recht auf Relevanz, Sinnhaftigkeit und Widerspruchsfreiheit hin zu überprüfen.

Das Forschungsinteresse richtete sich ausschließlich auf das Bundesrecht und auf solche Normen und Regeln, die mittelbar über das Bundesrecht als inkorporierte Normen Beachtung finden müssen. Außerdem ging es ausdrücklich nur um das „Bau-

nebenrecht“ und nicht um das „Bauhauptrecht“, auch nicht um das Baurecht der Länder. Das Augenmerk sollte ganz gezielt auf einen Bereich gerichtet werden, der eher unterbelichtet und unaufgeklärt erscheint – das ominöse „Baunebenrecht“. Dieses Recht ist oft verborgen und verstreut auf zahlreiche anderweitig betitelte Gesetze und Regelwerke, wie etwa das Fleischhygiene-gesetz, das Fahrlehrergesetz oder das Milchgesetz. Allein das Ausfindigmachen der Vorschriften ist eine Wissenschaft für sich, die erst durch die Fundstellensammlung von Runkel und Stumpe¹ zum Baunebenrecht des Bundes aus dem Jahr 1986 einigermaßen sicheren Grund gewonnen hat.

Bauherren und Architekten haben in der Tat eine Fülle von Normen und Regeln zu beachten. Deren Umfang hängt allerdings sehr stark vom Einzelfall ab. Der Besteller eines nicht unterkellerten Einfamilien-Fertighauses hat für wenig mehr als eine standsichere Bodenplatte auf einem als Wohnbauland ausgewiesenen Grundstück nebst Zuwegung und Medienanschluss zu sorgen. Der Bauherr, der eine denkmalgeschützte mittelalterliche Borganlage in ein Luxushotel mit individuellem Zuschnitt der Räume, mit Restaurants, Aussichtsturm, Wellnessbereich und Tennisplätzen umwandeln möchte, steht demgegenüber vor ganz anderen und viel höheren Anforderungen.

1 Peter Runkel, Peter Stumpe, Das „Baunebenrecht des Bundes“ (Stand 31. Oktober 1986) – eine Fundstellensammlung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Bundes – Gesetze, Verordnungen, veröffentlichte Verwaltungsvorschriften –, die Auswirkungen auf die städtebauliche Planung oder auf Anforderungen an Gebäude haben, mit einem Nachweis des Rechts des Wohnungswesens/der Wohnungsbauförderung, Bonn (Bundesanzeiger) 1986.

Angesichts der offenkundigen Unsicherheit, welche Normen und Regeln im Einzelfall haupt- und nebensächlich bedeutsam sind oder auch nur bedeutsam sein könnten, ist der Wunsch der privaten Bauherren und ihrer Architekten nur zu verständlich, möglichst frühzeitig und vollständig über den jeweils anzuwendenden Normenkomplex unterrichtet und dabei nicht mit vermeidbaren Doppelregelungen, Widersprüchen oder gänzlich Unnötigem konfrontiert zu werden. Diesem berechtigten Anliegen Rechnung zu tragen, ist Anlass und Ausgangspunkt der nachfolgenden Feststellungen und Forderungen.

Wegen der Vielfalt und großen Zahl der an der Produktion von Baunebenrecht und seiner Anwendung Beteiligten war die Vorgehensweise in dem Projekt darauf ausgerichtet, möglichst viele der an den Ergebnissen interessierten Institutionen an der Bearbeitung des Projekts zu beteiligen. Deshalb wurde von Anfang an ein Expertenarbeitskreis eingerichtet, der alle Arbeitsschritte des Vorhabens kritisch begleitete. Diesem Arbeitskreis gehörten Vertreter und Vertreterinnen folgender Institutionen an: Bundesministerien für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, für Wirtschaft und Technologie sowie für Arbeit und Sozialordnung, Bundesarchitektenkammer, Bundesingenieurkammer, Fachkommission „Bauaufsicht“ der ARGEBAU – Arbeitsgemeinschaft der für das Bauwesen zuständigen Minister und Senatoren der Länder, Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik – Unterausschuss „Ergonomie und Arbeitsstätten“, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung des Landes Berlin, Deutscher Städte- tag, Niedersächsischer Landkreistag, Bauaufsichtsämter, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Deutsches Institut für Bautechnik, Institut für Bauforschung e.V., Arbeitskreis „Vorschriftenabbau und Deregulierung“ der Bausparkasse Schwäbisch Hall, Normenausschuss Bau der Kultusministerkonferenz. Dieser Expertenkreis trat insgesamt viermal zusammen und präsentierte nach oft kontroversen, aber immer konstruktiven Diskussionen der ihm unterbreiteten Vorlagen im Jahr 2002 seine „Abschließenden Empfehlungen“.

II. Feststellungen und Forderungen zum gebäudebezogenen Baunebenrecht des Bundes

Was versteht man unter dem gebäudebezogenen Baunebenrecht des Bundes?

Was im konkreten Fall als Bauhauptrecht zu beachten, was als „Baunebenrecht“ zu bezeichnen wäre, ist dabei völlig offen und letztlich nicht objektiv zu entscheiden. Möglicherweise ist das seltsame Begriffspaar des Bauhaupt- und des Baunebenrechts nur als assoziative Parallele zum eingeführten Begriffspaar „Bauhauptgewerbe“ und „Baunebengewerbe“ entstanden. Zum Baunebenrecht im Sinne dieser Empfehlungen gehören alle öffentlich-rechtlich verbindlichen Vorschriften, die über die Anforderungen des Baugesetzbuchs des Bundes und der Bauordnungen der Länder hinausgehen und sich unmittelbar auf die Zulässigkeit oder die Rechtmäßigkeit der Errichtung, der Änderung oder der Nutzung von baulichen Anlagen (einschließlich ihrer notwendigen Bestandteile und üblichen Nebenanlagen) auswirken. Verhaltensbezogene Regelungen und rein auf ein Grundstück,

aber nicht auf bauliche Anlagen bezogene Vorschriften gehören nicht dazu. In diesem Sinne grundstücks- und nicht anlagenbezogen sind auch Vorschriften über den Umgang mit dem Boden (Bodenschutz, Bodenverkehr, Flurbereinigung). Um den Stoff nicht ins Uferlose gleiten zu lassen, wurden die Vorschriften über Bauprodukte und Bauarten und auch das gesamte Bodenschutzrecht aus dem Untersuchungsbereich ausgenommen, weil bei diesem Forschungsvorhaben nur die primär auf das Bauen ausgerichteten Vorschriften betrachtet werden sollten. Im Folgenden geht es also um das explizit gebäudebezogene Baunebenrecht des Bundes – die Freiraumbereiche des Baugrundstücks, der pure Grund und Boden, auch das Bauplanungsrecht und das Raumordnungsrecht waren nicht Untersuchungsgegenstand.

Zum Baunebenrecht gehören sowohl bundes- als auch landesrechtliche Vorschriften. Eine inhaltlich sinnvolle Trennung nach dem Kriterium der Zugehörigkeit zum Bundes- oder Landesrecht ist nicht möglich.

Das Baunebenrecht besteht nicht nur aus ganzen Gesetzen und Verordnungen, sondern auch und gerade aus Einzelvorschriften in oft ganz anders betitelten Gesetzen. Auch die Gewerbeordnung, das Gaststättengesetz und das Bundes-Immissionsschutzgesetz enthalten baunebenrechtliche Vorschriften. Diese Gesetze sind als solche keineswegs „Nebengesetze“, sondern für ihren Bereich Hauptregelungen von teilweise überragender praktischer Bedeutung.

Das Baunebenrecht besteht nicht nur aus Vorschriften, die in den Gesetzblättern des Bundes und der Länder verkündet worden sind. Zum Baunebenrecht gehören vielmehr auch solche technischen Regeln und Normen, die über Vorschriften des Bundes und der Länder in den Regelungsbestand des öffentlichen Rechts inkorporiert worden sind. Eine solche Inkorporation erfolgt z.B. durch Vorschriften, die festlegen, dass nach den anerkannten Regeln der Technik vorzugehen ist.

Behördliche Verwaltungsvorschriften und Erlasse gehören juristisch nicht zum Baunebenrecht, weil sie keine Normqualität besitzen. Für Architekten und Bauherren können sie gleichwohl ebenso wichtig sein wie echte Normen, weil die öffentliche Verwaltung Erlasse und Verwaltungsvorschriften in der gleichen Weise anwendet wie echte Normen. Auch haftungsrechtlich können sie erhebliche Bedeutung erlangen.

Kann dieses Recht aus sich heraus überschaubarer gemacht werden?

Angesichts der heterogenen Struktur des Baunebenrechts und der von Bundesland zu Bundesland erheblichen Unterschiede erscheint es wenig sinnvoll, das gesamte Baunebenrecht über die vorhandenen Ansätze hinaus bundesweit in einer amtlichen Spezi alsammlung zusammenzuführen. Der Aufwand zur erstmaligen Zusammenstellung einer solchen Sammlung sowie der Fortschreibungsaufwand, der zur ständigen Aktualisierung erforderlich wäre, stünden außer Verhältnis zum Ertrag. Wie komplex und langwierig ein solches Vorhaben ist, zeigen die vorhandenen Bemühungen der Bauministerien der Länder und auch Bestrebungen einzelner Bundesländer, Datenbanken einzurichten,

in denen wenigstens landesweit das gesamte Baurecht – differenziert nach Bundes- und Landesrecht – einschließlich des Baunebenrechts und der Erlasse und Verwaltungsvorschriften gespeichert werden soll. Überdies verhindert das geltende Urheberrecht, in einer amtlichen Sammlung auch sämtliche DIN-Vorschriften und andere technische Regelwerke zu erfassen, die urheberrechtlich geschützt sind. Damit wären wesentliche Teile der „anerkannten Regeln der Technik“ ausgespart.

Im Übrigen gilt für alle Bemühungen, das geltende Recht in übersichtlichen gedruckten oder elektronischen Sammelwerken verfügbar zu machen, dass die Gesetzblätter, Amtsblätter und Ministerialblätter sowie auch die jeweils aktualisierten Vorschriftentexte des Bundes und der Länder voraussichtlich in absehbarer Zeit vollständig in digitalisierter Form über das Internet abrufbar sein werden. Die Nutzbarkeit der digitalisierten Ausgaben der Gesetzblätter und Vorschriftentexte auch zur Herstellung von Spezi alsammlungen setzt allerdings voraus, dass die Dateiformate auf allen Ebenen und über alle Ressortgrenzen hinweg kompatibel sind und die Texte über ein allgemein verständliches Suchsystem themenorientiert aufgefunden und kombiniert werden können. Sobald dies der Fall ist, können über vorinstallierte Ordnungssysteme auch themenorientierte Gesetzessammlungen – wie zum Beispiel „Das Baunebenrecht“ – auf dem jeweils neuesten Stand abgerufen werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen die aktuellen Übergangsprozesse in Bund und Ländern von der konventionellen hin zur elektronischen Textfassung und Publikation dringend koordiniert werden. Es besteht die Chance, dass die im Bewusstsein der Öffentlichkeit jedenfalls in Teilen verloren gegangene Publizität von Normen auf elektronischem Weg ansatzweise wiedergewonnen wird. Dazu müssen Normfassung nach innen und Normvermittlung nach außen jedoch in einem kompatiblen und durchsichtigen System erfolgen. Bund und Länder sind aufgefordert, die Strukturen hierfür zu schaffen und die Koordinierung der Gesetz- und Verordnungsgeber zu übernehmen.

Ein erheblicher Anteil der als Baunebenrecht bezeichneten Vorschriften bezieht sich mit klaren Regelungen ohne komplizierte Verweisungen auf ganz bestimmte bauliche Vorhaben und Anlagen oder auf bestimmte, klar definierte Nutzungen und Tätigkeiten, auf Maschinen und Werkzeuge sowie Stoffe einschließlich Tieren und Pflanzen, die in Verbindung mit diesen Vorhaben und Anlagen genutzt werden. Diese Regelungen sind relativ leicht aufzufinden und weitgehend ohne juristische Vorkenntnisse zu verstehen. Hier bedarf es keiner Hilfestellung für Bauherren und Architekten.

In diesem Sinne klar definiert und leicht aufzufinden sind Vorschriften, die Folgendes regeln:

- Bauliche Anforderungen an ganz bestimmte bauliche Anlagen einschließlich Anlagen der öffentlichen Infrastruktur, der Verteidigung und des Zivilschutzes (Beispiele: Altenheime, Pflegeheime; Strafvollzugsanstalten; Abfallbeseitigungsanlagen; Bauten an Fernstraßen, Eisenbahnen, Bundeswasserstraßen; Flugplätze; Kraftwerke).
- Bauliche Anforderungen im Zusammenhang mit ganz bestimmten Gebäudenutzungen und Tätigkeiten, insbesondere Berufen und der Berufsausbildung (Beispiele: Hebammen, Krankenpfle-

ger, Apotheker/Apotheken, pharmazeutische Unternehmen, Arzneimittelhersteller, Gastwirte/Gaststätten, Pfandleiher, Personenbeförderer, Fahrlehrer/Fahrschulen, Ausbildungsbetriebe).

- Bauliche Anforderungen mit Rücksicht auf den Umgang mit ganz bestimmten gefährlichen Stoffen, Geräten und Einrichtungen (Beispiele: Dampfkessel, Druckbehälter, Getränkeschankanlagen, Chemikalien, Gentechnik, Waffen, Sprengstoff).
- Bauliche Anforderungen mit Rücksicht auf den Umgang mit ganz bestimmten Tieren und Pflanzen sowie Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen (Beispiele: Hundehaltung, Schweinehaltung, Geflügelfleisch, Milch, Eier, Wein).

Diese Vorschriften sind leicht auffindbar, wenn und weil sie ihren Regelungsgegenstand bereits im Titel benennen. Verständlichkeit und Vollziehbarkeit bewegen sich im Rahmen des Üblichen. Meistens sind diese Vorschriften ohne juristische Vorkenntnisse verständlich und vollziehbar. Dies gilt auch dann, wenn die Vorschriften sehr umfangreich und peinlich genau sind (wie zum Beispiel die Verordnung über die hygienischen Anforderungen und amtlichen Untersuchungen zum Verkehr mit Fleisch [Fleischhygieneverordnung] mit sechs Anlagen auf 80 Seiten im Kleindruck, in der unter anderem auch Anforderungen an bauliche Anlagen enthalten sind).

In ihrer Bedeutung bekannt sind auch verfahrenlenkende Vorschriften, wie z.B. die 9. BImSchV (Verordnung über das Genehmigungsverfahren für Vorhaben, die nach der 4. BImSchV genehmigungspflichtig sind) und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVPG). Auch hier bedarf es keiner besonderen Hilfestellung für Architekten und Bauherren.

Für Architekten und Bauherren problematisch sind nur solche (über die Anforderungen des Bauplanungsrechts und des Bauordnungsrechts potenziell hinausgehenden) Vorschriften, die sich

- a) unmittelbar auf die Zulässigkeit oder die Rechtmäßigkeit von baulichen Anlagen (einschließlich ihrer notwendigen Bestandteile und üblichen Nebenanlagen) auswirken und
- b) deren Bezüge zum Baugeschehen nicht klar erkennbar, die *nicht* ohne juristische Vorkenntnisse oder Beratung verständlich und die möglicherweise auch *nicht* leicht aufzufinden sind.

Zu derart problematischen Vorschriften gehören insbesondere

- schwer auffindbare Einzelvorschriften in baufremden Gesetzen;
- widersprüchliche Vorschriften mit unterschiedlichen Anforderungen in unterschiedlichen Kontexten;
- Vorschriften, in denen weitgehend unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden, deren Folgerungen sich nicht ohne Hinzuziehung von juristischem Spezialwissen ablesen lassen;
- Vorschriften, in denen allgemein und unspezifiziert auf die Regeln oder den Stand der Technik verwiesen wird.

Problematisch sind schließlich mehrstufige Verordnungsermächtigungen, durch die lange und unübersichtliche Regelungsketten erzeugt werden.

Diesen Problemen kann – wenn überhaupt – nur durch eine strukturelle Verbesserung der Gesetzgebungstechnik einschließlich der Publikationstechnik begegnet werden.

Kann der Gesetzgeber Auffindbarkeit und Überschaubarkeit des anzuwendenden Rechts verbessern?

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass man sich bei der Publikation von Gesetzen in Zukunft der modernen Informationstechnologien bedienen sollte und bedienen wird. Damit wird die Auffindbarkeit der jeweils einschlägigen Vorschriften über Suchbäume und Schlagworte so verbessert werden, dass Suchvorgänge mit hoher Trefferquote abgewickelt werden können. Es wird aber dabei bleiben, dass nur das gefunden wird, wonach gesucht wird. Wer nicht weiß, was er suchen soll, kann auch nichts finden. Diesem Phänomen kann nur durch Ausbildung der Betroffenen, aber nicht durch Gesetzgebungstechnik entgegengewirkt werden.

Gleichwohl kann der Gesetzgeber einen wesentlichen Beitrag zur Transparenz dieses rechtlich komplizierten und technisch komplexen Rechts leisten: Die drei wesentlichsten Bestimmungsfaktoren der Gesetzgebungstechnik im Baunebenrecht sind: das Gefährdungspotenzial des Regelungsgegenstands; Art und Umfang der Verordnungsermächtigungen und der Inkorporation von untergesetzlichen Regelungen; die Abhängigkeit des Regelungsgegenstands vom Stand und von der Entwicklung der Technik. Hier bestehen folgende Abhängigkeiten: Je höher das Gefährdungspotenzial eines Gegenstands oder einer Einrichtung ist, desto mehr spricht für eine vorsorgliche Regelung der Materie durch den Gesetzgeber. Dabei kann sich der parlamentarische Gesetzgeber die Sachkunde der Exekutive durch die Ermächtigung zum Erlass von normkonkretisierenden Verordnungen oder auch von Verwaltungsvorschriften zunutze machen. Je länger die Stufenleiter der Ermächtigungen wird, desto unübersichtlicher wird allerdings die materielle Regelung. Insgesamt sollte zwischen dem Gegenstand, der Stufung und dem materiellen Anforderungsniveau der Regelung ein angemessenes Verhältnis bestehen.

Je größer die Abhängigkeit des Regelungsgegenstands von der Anwendung der richtigen Technik ist, desto mehr spricht für eine Inkorporation der Regeln der Technik in die staatlichen Normen. Die Verweisung auf einen anonymen Stand der Technik darf interessierten Kreisen aber nicht die Möglichkeit bieten, überhöhte Anforderungen zum Standard zu erklären und dadurch unerwünschte Konkurrenz auszuschalten.

Die Delegation einer Regelung an die Exekutive ist nur dann zweckmäßig, wenn die Regelung einer inhaltlichen Differenzierung bedarf, deren Ausarbeitung und Inkraftsetzung man vernünftigerweise der Exekutive überlassen sollte. Wenn eine der Exekutive anheim gestellte Regelung dagegen mit den gleichen übergreifenden unbestimmten Rechtsbegriffen (wie z.B. der Eigenschaft, der Angemessenheit oder der allgemeinen Sicherheit und

Ordnung) arbeiten müsste, wie sie typischerweise vom parlamentarischen Gesetzgeber verwendet werden, dann ist Delegation nicht erforderlich. Der Gesetzgeber könnte und sollte die notwendige Regelung dann selbst vornehmen.

Die gelegentlich beklagte Verwendung von relativ unbestimmten Begriffen, die ihre Ausfüllung im Streitfall erst durch die Rechtsprechung finden, ist fachlich unvermeidlich und verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Gesetzgeber sollte sich allerdings bemühen, soweit wie möglich selbst zur Ausfüllung und Bestimmtheit seiner Normen beizutragen. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn auf den Stand und die Regeln der Technik Bezug genommen wird.

Eine Bezugnahme auf den Stand oder die Regeln der Technik ist zu empfehlen, wenn die optimale Wirksamkeit der auf den Regelungsgegenstand anzuwendenden Vorkehrungen stark von der Anwendung der „richtigen“ Technik abhängt. In solchen Fällen ist es sinnvoll, die Anwender auf ein Vorgehen nach dem Stand oder den Regeln der Technik zu verpflichten. Dabei kann entweder auf die bereits allgemein anerkannten Regeln der Technik oder auf den jeweils neuesten Stand der Technik oder sogar auf den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik verwiesen werden.

Bei den „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ handelt es sich um die Regeln, die in Wissenschaft und Praxis insbesondere bei den vorgebildeten Praktikern, die sich mit der Anwendung der betreffenden Regeln befassen müssen, bekannt und als richtig und notwendig anerkannt sind – so schon das Reichsgericht in seinem Urteil vom 11. Oktober 1910, IV 644/10, RGSt 44, 76 (79). Diese Regeln sind vergleichsweise statisch, sie ändern sich nur langsam. Der „Stand der Technik“ verändert sich dagegen fortlaufend. Dieser Veränderung entsprechend orientiert sich der rechtliche Maßstab jeweils am Optimum der erreichten technischen Entwicklung. Noch dynamischer ist der „Stand von Wissenschaft und Technik“, der auch diejenigen Erkenntnisse umfasst, die noch nicht praktisch verwirklicht sind. Mit Bezug auf den Stand von Wissenschaft und Technik wird diejenige Vorsorge gegen Schäden für erforderlich erklärt, die nach neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen geleistet werden kann (BVerfG, Beschluss vom 8. August 1978 – 2 BvL 8/77 – BVerfGE 49, 89).

Die Begriffe „Stand der Technik“ und „allgemein anerkannte Regeln der Technik“ dürfen also nicht gleichgestellt werden. Die allgemein anerkannten Regeln der Technik sind nun nicht identisch mit dem, was irgendwie technisch machbar ist, sondern sie werden auch durch wirtschaftliche Überlegungen bestimmt. Bestimmte Werte dürfen nicht allein deswegen verlangt werden, weil sie erreichbar sind (VGH BaWü, U. vom 23.7.1998, NVwZ RR 1999, S. 431). In § 7a des Wasserhaushaltsgesetzes wird der Stand der Technik nunmehr wie folgt definiert: *Stand der Technik ist der Entwicklungsstand technisch und wirtschaftlich durchführbarer fortschrittlicher Verfahren, die als beste verfügbare Techniken (zur Verwirklichung des jeweils gesetzten Ziels, hier: zur Begrenzung von Emissionen) geeignet sind.*

Die Intensität einer Gefahr kann es allerdings notwendig machen, sich auf die jeweils neuesten Techniken zu stützen. Dann ist es gerechtfertigt, die Methode der dynamischen Verweisung auf „den Stand der Technik“, möglicherweise sogar auf den „Stand von

Wissenschaft und Technik“, anzuwenden. Es ist kein Zufall, dass diese Methode bei der Umschreibung der Genehmigungsvoraussetzungen für bauliche Anlagen nach dem Atomgesetz angewendet wird (vgl. dort § 7 Abs. 2).

Bei einem relativ niedrigen Gefahrenstand und in Fällen relativ großer, unübersichtlicher Anwendungsbereiche ist es jedoch wenig sinnvoll, diese Methode zu benutzen. Denn jede anonyme dynamische Verweisung ist mit der Ungewissheit darüber verbunden, welches denn die jeweils neuesten und geltenden Regeln der Technik sind. Für den durchschnittlich kundigen Vorhabenträger – den „Jedermann-Bauherrn“ also – ist es zweckmäßiger, wenn er sich darauf verlassen kann, dass er nur solche Regeln anwenden muss, die zuvor als für ihn geltende Regeln amtlich aufgelistet und bekannt gemacht worden sind (amtlich eingeführte Regeln der Technik).

Dies kann erreicht werden, indem vom Gesetzgeber selbst auf eine Liste von regelmäßig zu aktualisierenden und amtlich zu publizierenden „eingeführten Regeln der Technik“ verwiesen wird. Diese Vorgehensweise hat sich inzwischen im Bauordnungsrecht als sehr praktikabel erwiesen. Die Liste der „eingeführten Regeln der Technik“ ist im Bauordnungsrecht in dem Sinne abschließend, dass im bauaufsichtlichen Verfahren bei der Prüfung, ob die anerkannten Regeln der Baukunst oder der Technik eingehalten worden sind, keine weiteren Regeln als Prüfungsmaßstab herangezogen werden dürfen. Diese Positivierung der anzuwendenden Regeln sichert, dass nur bewusst geprüfte und ausgewählte Anforderungsniveaus fixiert werden. Zugleich hat eine solche Aufzählung durch die ihr innewohnende Begrenzung auch einen Deregulierungseffekt.

Im Baunebenrecht wird diese Gesetzgebungstechnik bisher kaum angewendet. Jedenfalls im Baunebenrecht des Bundes ist es zur Entlastung des suchenden Architekten oder Bauherrn allenfalls üblich, dass die Exekutive ermächtigt wird, in allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Richtlinien die technischen Normen zu bezeichnen, in denen die anerkannten Regeln der Technik ihren Niederschlag gefunden haben (vgl. nur § 3 Abs. 2 ArbeitsstättenV: *Das Bundesministerium für Arbeit ... stellt Arbeitsstättenrichtlinien auf und gibt sie im Bundesarbeitsblatt bekannt. Die Regeln nach Abs. 1 allgemein anerkannte sicherheitstechnische, arbeitsmedizinische und hygienische Regeln sind insbesondere aus diesen Richtlinien zu entnehmen*). Derartige Bekanntmachungen sind juristisch nicht abschließend. Es ist nicht ausgeschlossen, dass daneben noch weitere Regeln gelten.

Die Rechtsprechung steht den Architekten in Haftungsprozessen nur insofern zur Seite, als zugunsten des Architekten und Bauleiters vermutet wird, dass die amtlich veröffentlichten Listen die anzuwendenden Regeln vollständig wiedergeben. Wenn der Geschädigte behauptet, der Schaden sei durch die pflichtwidrige Nichteinhaltung einer weiteren technischen Regel entstanden, muss er die Geltung dieser zusätzlichen Regel beweisen. Eine vergleichbare Regelung hat in § 16 Abs. 2 des Energiewirtschaftsgesetzes Eingang gefunden. Dort heißt es: *Die Einhaltung der Regeln der Technik wird vermutet, wenn bei Anlagen zur Erzeugung, Fortleitung und Abgabe 1. von Elektrizität die technischen Regeln des Verbands deutscher Elektrotechniker, 2. von Gas die technischen Regeln des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfachs e. V. eingehalten worden sind.*

Über diese bloße Vermutung hinaus würde eine Regelung reichen, wonach die Einhaltung der Regeln der Technik einen Sachmangel ausschließt, soweit nichts anderes vereinbart ist. Durch eine solche Regelung im Sachmängelrecht des BGB könnte – nach dem Vorbild des § 906 BGB – eine weitere Harmonisierung zwischen dem öffentlichen Recht (hier dem Baunebenrecht) und dem Privatrecht erreicht werden.

Das Baunebenrecht richtet sich bei allen Vorhaben gewöhnlicher Art an die Architekten des Jedermann-Bauherrn und damit an einen Adressatenkreis, der aus eigener Kenntnis keineswegs über den Stand und die Summe aller jeweils einschlägigen Regeln der Technik Bescheid weiß.

Daher ist es erforderlich, dass die in den Bereich des Baunebenrechts inkorporierten Regeln der Technik mehr als bisher deklariert werden. Geeignete Regelungsbereiche sollten in jene Systematik der „eingeführten Regeln der Technik“ überführt werden, der schon heute im Bauordnungsrecht der Länder angewendet wird. Geeignet sind solche Bereiche, in denen die Bezugnahme auf die anerkannten Regeln der Technik ein hinreichendes Sicherheitsniveau vermittelt.

Durch eine amtliche Benennung der jeweils geltenden technischen Regeln nach dem Vorbild der „eingeführten Regeln der Technik“ im Bauordnungsrecht wird ein Beitrag zur Deregulierung geleistet. Zugleich wird verhindert, dass Recht durch demokratisch nicht legitimierte Arbeitskreise gesetzt wird, die möglicherweise bei der Festschreibung bestimmter Standards eigene und nicht immer sachgerechte Interessen verfolgen.

III. Empfehlungen an die Bundesregierung und die Gesetzgeber des Bundes und der Länder

- Der derzeit in Bund und Ländern stattfindende Übergang von der konventionellen zur elektronischen Textfassung und Publikation bedarf dringend der Koordinierung. Normerfassung nach innen und Normvermittlung nach außen müssen in einem kompatiblen und durchsichtigen System erfolgen. Organisatorische Vorkehrungen in diese Richtung sind dringend erforderlich. Empfohlen wird die Einsetzung einer ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe.
- Zur Herstellung von mehr Übersichtlichkeit und Eindeutigkeit im Baunebenrecht des Bundes ist es ratsam, die in das Baunebenrecht inkorporierten Regeln der Technik in dafür geeigneten Bereichen als „eingeführte Regeln der Technik“ zu deklarieren und amtlich zu veröffentlichen. Diese Listen sind grundsätzlich als abschließend zu verstehen. Sie könnten in einem geregelter, parlamentarisch legitimierten Verfahren nach Bedarf ergänzt oder verändert werden.
- Insgesamt muss Tendenzen zur Überregelung und zum überschießenden Perfektionismus entgegengetreten werden. Es müssen Wege zu einer durchschaubaren und maßvollen Gesetzgebung gefunden werden. Dann genügt es, wenn der Gesetzgeber für Haftung und Qualität Grundstandards festlegt. „Edelstandards“ sollten nicht festgeschrieben werden.

IV. Empfehlungen an Architekten und Bauherren

Während die Empfehlungen an die Gesetzgeber in der Expertenarbeitsgruppe ungeteilte Zustimmung fanden, blieben die nachfolgenden Empfehlungen an Architekten und Bauherren nicht ohne Widerspruch.

Vorschriften sollten nicht allein deshalb für Auswüchse der Bürokratie und für überflüssig gehalten werden, weil sie scheinbar Selbstverständliches kleinteilig regeln. Ziel derartiger Regelungen ist es, auch in den wenigen Ausnahmefällen, in denen das eigentlich Selbstverständliche nicht eingehalten wird, hoheitlich tätig werden zu können, und zwar häufig zugunsten der jeweils schwächeren Partei. Der hohe Sicherheitsstandard der baulichen Anlagen in der Bundesrepublik Deutschland wird auch und gerade durch Vorschriften gewährleistet, deren Notwendigkeit sich erst im Ausnahmefall erweist. Bei Qualitätsnormen genügt es, Mindeststandards zu setzen; wo es um die Sicherheit geht, darf es keine Abstriche geben.

Architekten und Bauherren müssen also auch in Zukunft davon ausgehen, dass Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit nur dann gegeben sind, wenn alles Notwendige rechtsförmlich gere-

gelt ist. Zum Notwendigen gehört auch das nur selten Benötigte. Das Vorschriftengebirge des Baunebenrechts wird also auch in Zukunft ein beeindruckendes Panorama bieten. Damit sollte man sich nicht nur abfinden, sondern es als positiven Aspekt der Baukultur einordnen.

Für den Alltagsgebrauch dürfte es genügen, diejenigen Vorschriften griffbereit zu haben, die wegen ihrer verfahrenlenkenden Funktion oder ihres Querschnittscharakters in einer Vielzahl von Fällen zur praktischen Anwendung kommen. Dazu gehören aus der Bundesgesetzgebung insbesondere die in der nebenstehenden Übersicht erfassten Regelungen und Anforderungen.

Wer das Baunebenrecht insgesamt im Griff haben will, muss über diese bundesrechtlichen Vorschriften hinaus das Baunebenrecht seines Bundeslandes beachten. Dafür genügen jene annähernd vollständigen Vorschriftensammlungen des Landesrechts im Loseblatt-System, die in jedem gut ausgestatteten Architekturbüro zu finden sind. Zusätzliche Informationen auch über DIN-Vorschriften und einschlägige Gerichtsurteile enthalten die auf CD-ROM erhältlichen und regelmäßig aktualisierten Vorschriftensammlungen verschiedener Verlage mit Spezialausgaben zum Baurecht.

Verfahrenlenkende Vorschriften des gebäudebezogenen Baunebenrechts des Bundes enthalten

- das BImSchG i.V. mit der 4. und 9. BImSchV (BImSchG-Genehmigungsverfahren),
- die Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen – Baustellenverordnung (Pflicht zur Vorankündigung der Baustelleneinrichtung),
- das UVPG (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung),
- das BNatSchG (Verträglichkeitsprüfung, Biotopschutz mit den zugehörigen Ausnahmegenehmigungen) sowie
- das Bundeswaldgesetz (Waldumwandlungsgenehmigung).

Anforderungen des Baunebenrechts des Bundes an bauliche Anlagen aller Art, insbesondere an Wohn- und Arbeitsstätten, sind enthalten in

- der Gewerbeordnung
- der Verordnung über Arbeitsstätten (ArbeitsstättenV)
- der Betriebssicherheitsverordnung sowie
- dem Energieeinsparungsgesetz i.V.m. der Energieeinsparverordnung.

Wenig bekannte, aber dennoch allgemein geltende Anforderungen an bauliche Anlagen stellen auch die

- Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden (AVB EltV),
- Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Gasversorgung von Tarifkunden (AVB GasV),
- Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVB WasserV) sowie die
- Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVB FernwärmeV).

Herausgeber: Deutsches Institut für Urbanistik, Difu
Ernst-Reuter-Haus Straße des 17. Juni 112 D-10623 Berlin
Telefon: 030/39 001-0 Telefax: 030/39 001-100
E-Mail: difu@difu.de

Redaktion: Beate Hoerkens, Dipl.-Pol.
Layout und Satz: Christina Blödorn

Die „Aktuelle Information“ ist für den Nach- und Abdruck in der (Fach-)Presse ausdrücklich freigegeben, wenn das Deutsche Institut für Urbanistik als Quelle genannt wird.

Nach Abdruck oder Rezension bitten wir Sie freundlich um Übersendung eines Belegexemplars mit allen Angaben über den Erscheinungsort und -datum. Bitte senden Sie die Belegexemplare an die:

Difu-Pressestelle Postfach 12 03 21 10593 Berlin Telefon: 030/39 001-208 Telefax: 030/39 001-209 E-Mail: pressestelle@difu.de
Internet: <http://www.difu.de>