



RECHT

Kein Unterlaufen ...

Foto: Ken Schluchtmann, diephotodesigner.de

...gesetzlicher Regelungen durch Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen – Grundlegendes Urteil des VGH Baden-Württemberg.

1. Anlass und Rechtsnatur der (Muster-) Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen

Eigentlicher Anlass der Einführung der M-VVTB war ein Urteil des europäischen Gerichtshofes, in dem die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der bis dahin existierenden Regelungen im Bauproduktenrechts erfolgreich verklagt wurde. Das Urteil des europäischen Gerichtshofes (Rechtssache C-100/13 vom 16. Oktober 2014) stellte insofern klar, dass das bisherige Regelungssystem für Bauprodukte stellenweise europarechtswidrig war, da die Grundsätze des freien Binnenmarktes verletzt werden. Hieraus resultierte die Notwendigkeit der Einführung eines modifizierten Systems gerade im Hinblick auf die Regelung von Bauprodukten und Bauarten einerseits (die besonders binnenmarktrelevant sind) und Anforderungen an die Bauwerkssicherheit andererseits. Schon die Termini lassen erahnen, dass in der Praxis eine klare sachliche Abgrenzung indes schwierig ist – zumal das föderale Prinzip auf der Ebene des Bauordnungsrechts in

Deutschland einer einheitlichen Rechtssicherheit schon per se nicht gerade entgegenkommt.

Unabhängig davon hat die europäische Union unter Ersetzung der alten Bauproduktenrichtlinie die entsprechenden Regelungsinhalte auf europäischer Ebene dem Regelungsinstrument der Bauproduktenverordnung zugeführt. Da Letztere – im Gegensatz zur Bauproduktenrichtlinie – unmittelbar in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gilt, muss diese auch nicht mehr in nationales Recht umgesetzt werden (was allzu häufig nicht ausreichend oder nur erheblich verzögert funktioniert).

Die Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen sind nunmehr die in den einzelnen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland eingeführten Regelungsinstrumente, um den Anforderungen der Bauproduktverordnung und damit auch den im Rahmen des Urteils des EuGH kriti-

sierten Binnenmarkts-Gesichtspunkten gerecht zu werden. Sie basieren auf einer regelmäßig angepassten und fortgeschriebenen Muster-Vorlage, die vom Deutschen Institut für Bautechnik im gesetzlichen Auftrag entworfen wird.

2. Technische Detail-Regelungen oder „Brot- und Butter – Baurecht“?

Bereits ein Blick in die Grundanforderungen für Bauwerke im Rahmen der EU-Bauproduktenverordnung (zu finden im Anhang) macht deutlich, dass es nicht nur um technische Detail-Regelungen für Bauprodukte geht, sondern auch um Grundsätzliches. Dies verwundert nicht, denn eine einheitliche Regelung der Vermarktung und Verwendung und Bauprodukten ohne damit einhergehende Regelung von materiellen in allen EU-Staaten gleich geltenden Grundsätzen dürfte praktisch kaum möglich sein. So offenbart beispielsweise bereits der erste Absatz des Anhangs der Bauproduktenverordnung im Wesentlichen nichts anderes, als die in den einzelnen Landesbauordnungen der Bundesländer bereits konstatierten bauordnungsrechtlichen Schutzziele und macht damit deutlich, dass es sich nicht nur um eine Sammlung technischer Detailvorgaben handelt, sondern um eine Grundsatzregelung bauordnungsrechtlichen Charakters für alle EU-Mitgliedsstaaten (mithin auch für die BRD bzw. deren einzelne Bundesländer).

Insofern ist zu konstatieren, dass nunmehr durch die Einführung der Verwaltungsvorschrift für Technische Baubestimmungen auf Grundlage der verbindlichen Regelungsvorgaben der EU-Produktenverordnung mithin keinesfalls nur konkretisierte technische Detail-Anforderungen an Bauprodukte und Bauarten im geregelt werden, und damit die grundsätzlichen bisherigen bauordnungsrechtlichen Systematiken im Großen und Ganzen nicht tangiert werden.

Wie sich jedoch bei näherer Betrachtung des Regelungswerkes in einzelnen Bundesländern zeigt, sind gerade die rechtlichen Auswirkungen erheblich und ggf. sogar grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf die nach dem deutschen Rechtsstaatsprinzip zwingende Notwendigkeit der demokratisch legitimierten und rechtlich (auf dem „offenen Rechtsweg“) überprüfbaren Ermächtigungsgrundlage für hoheitliches Verwaltungshandeln ausgesetzt.

3. „Zu beachtende“ Verwaltungsvorschriften – von wem „zu beachten“?

Kernpunkt der vorgenannten Bedenken ist, dass das ursprünglich bestandene System der Liste der eingeführten technischen Baubestimmungen in den einzelnen Bundesländern ersetzt wird, durch die im Rahmen der (Muster-)Verwaltungsvorschrift für Technische Baubestimmungen vorgesehene Umsetzung in den Bundesländern, durch Regelung auf Ebene von Verwaltungsvorschriften. Verwaltungsvorschriften sind dadurch rechtlich gekennzeichnet, dass sie lediglich verwaltungsinterne rechtliche Bindungswirkung haben (z. B. im Baugenehmigungsverfahren oder bei Ordnungsverfügungen). Dies hat u. a. zur Folge, dass Verwaltungsvorschriften (anders als formelle Gesetze, Rechtsverordnungen oder Satzungen) auch grundsätzlich gerichtlich nicht überprüft werden können. Auch ist eine jederzeitige Änderung ohne Gesetzgebungsverfahren möglich. Es genügt ein ministerieller Erlass.

Es handelt sich mithin um die unterste Stufe in der Regelungshierarchie, noch unter den Rechtsverordnungen.

Gleichsam sehen jedoch nunmehr gleichwohl einzelne Landesbauordnungen (wie die Musterbauordnung auch) vor, dass diese Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen darüber hinaus jedoch – ohne jeden beschränkenden Zusatz auf Behörden oder dergleichen – **„zu beachten“** sind. Hierzu beispielhaft die entsprechenden Auszüge aus § 90 der Hessischen Bauordnung:

§ 90 Hessische Bauordnung – Technische Baubestimmungen

(1) 1Die Anforderungen nach § 3 können durch Technische Baubestimmungen konkretisiert werden. **2Die Technischen Baubestimmungen sind zu beachten.** 3Von den in den Technischen Baubestimmungen enthaltenen Planungs-, Bemessungs- und Ausführungsregelungen kann abgewichen werden, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die Anforderungen erfüllt werden und in der Technischen Baubestimmung eine Abweichung nicht ausgeschlossen ist; § 17 Abs. 2, § 20 Abs. 1 und § 73 Abs. 1 bleiben unberührt.

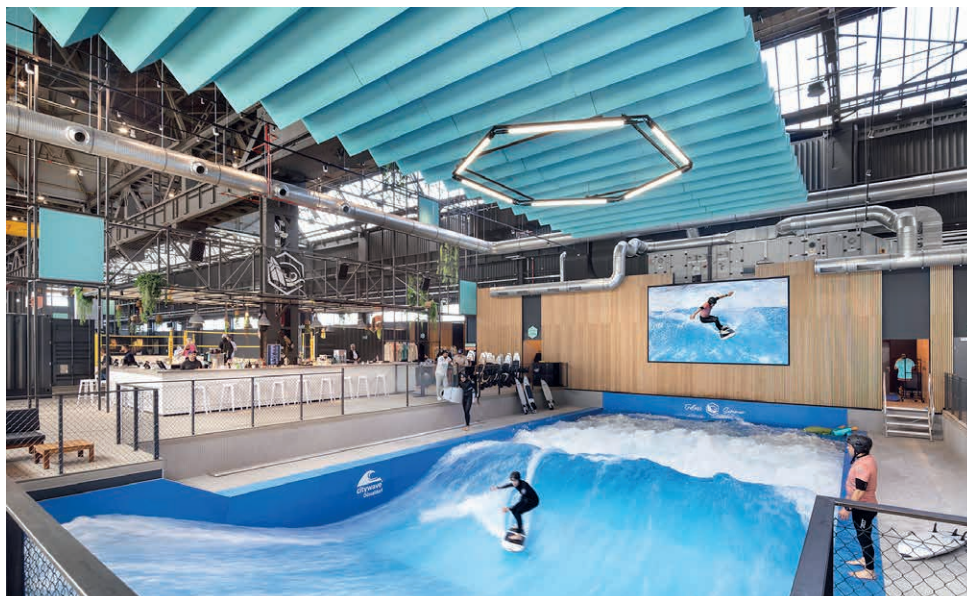


Foto: Ken Schluchtmann, diephotodesigner.de



Foto: Ken Schluchtmann, diephotodesigner.de

(2) Die Konkretisierungen können durch Bezugnahmen auf technische Regeln und deren Fundstellen oder auf andere Weise erfolgen, insbesondere in Bezug auf:

1. bestimmte bauliche Anlagen oder ihre Teile,
2. die Planung, Bemessung und Ausführung baulicher Anlagen und ihrer Teile,
3. die Leistung von Bauprodukten in bestimmten baulichen Anlagen oder ihren Teilen, insbesondere:
 - a) Planung, Bemessung und Ausführung baulicher Anlagen bei Einbau eines Bauprodukts,
 - b) Merkmale von Bauprodukten, die sich für einen Verwendungszweck auf die Erfüllung der Anforderungen nach § 3 Satz 1 und 2 auswirken,

(...)

(5) 1Die oberste Bauaufsichtsbehörde macht die Technischen Baubestimmungen nach Abs. 1 **als Verwaltungsvorschrift** im Staatsanzeiger für das Land Hessen bekannt. 2Bei der Bekanntmachung kann hinsichtlich ihres Inhalts auf die Fundstelle verwiesen werden. 3Das Deutsche Institut für Bautechnik veröffentlicht nach Anhörung der beteiligten Kreise im Einvernehmen mit den obersten Bauaufsichtsbehörden der Länder ein Muster der Technischen Baubestimmungen.

(Anm.: Hervorhebungen durch den Autor).

Obwohl ausdrücklich als Verwaltungsvorschrift deklariert, kann man somit eben gerade nicht mehr von einer reinen Verwaltungsvorschrift mit bloßer interner Wirkung auf Verwaltungs-, und Behördenebene sprechen. Die entsprechenden Regelungsinhalte sind nicht nur als anzuwendende Vorgabe im Rahmen von Genehmigungs-, und Ordnungsverfahren maßgeblich und damit allein schon mit einer potentiell erheblichen mittelbaren Außenwirkung (z. B. für den privaten Bauherren) behaftet.

Vielmehr sorgt darüber hinaus die gesetzgeberische vorgesehene zusätzliche ausdrückliche Regelung des auch generellen „Beachten-müssens“ dafür, dass den Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen ihre Rechtsnatur als reine Verwaltungsvorschrift (ohne Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung und ohne Notwendigkeit einer konkreten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für hieraus resultierendes Verwaltungshandeln) abgesprochen werden muss.

4. Was sagt die Rechtsprechung (bisher)?

Eine aktuelle Entscheidung des VGH Baden-Württemberg bestätigt diese Ansicht – allerdings im Gegensatz zu einer früheren Beschluss des OVG Sachsen. Verbunden sind damit und der damit einhergehenden streitigen Rechtsfrage mögliche weitreichende künftige Auswirkungen auf alle sachlichen Bereiche der technischen Regelungen haben, die in Verwaltungsvorschriften für technische Baubestimmungen erfasst sind.

Schließlich geht es im Ergebnis um nicht weniger als die Grundsatzfragen ob

- bauordnungsrechtlich relevante Bezugnahmen auf technische Regelungen (oder andere Vorschriften ohne hoheitliche Grundlage) im Rahmen von Verwaltungsvorschriften für technische Baubestimmungen ggf. im Einzelfall einer eigenen und gesonderten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfen;
- ob die technischen Regeln im Rahmen der Verwaltungsvorschriften für technische Baubestimmungen mit dieser einschlägigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage inhaltlich in Einklang steht;
- und ob deshalb der private Bürger (z. B. Bauherr) bei einem Verstoß gegen die beiden vorgenannte Grundsätze gegen die konkrete Verwaltungsvorschrift für technische Baubestimmungen klagen kann.

In der erwähnten Entscheidung VGH Baden-Württemberg hatte ein Hersteller von Spanplatten (USB-Platten) im Wege

eines Eilantrages gegen die in den technischen Baubestimmungen des Landes Baden-Württemberg enthaltenen Regelungen zum Vertrieb und zur Einhaltung bestimmter Grenzwerte für flüchtige organische Verbindungen geklagt. Die in den Verwaltungsvorschriften für technischen Baubestimmungen enthaltenen Grenzwerte für derartige flüchtige organische Verbindungen basierten allerdings nicht auf einem technischen Regelungsnetzwerk. Vielmehr lag der Einführung der entsprechenden Grenzwerte eine Beschlussfassung der Landesbauministerkonferenz zu Grunde. Mithin existierte insofern auch hier keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, sondern lediglich eine Beschlussfassung auf einer fachministeriellen Konferenz.

der betroffene Sachverhalt unter die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage fällt. Dies muss insofern dann (erst recht) gelten, wenn für den konkreten Sachverhalt bereits eine gesetzliche Regelung (wie hier im zugrunde liegenden Fall der Abwehr einer konkreten Gefahr) vorhanden und einschlägig ist.

Tatsächlich wird man bei den in den Verwaltungsvorschriften für technische Baubestimmungen enthaltenen Verweisen und Bezugnahme auf technische Regeln sehr genau unterscheiden müssen, ob diese der Prüfung im Einzelfall im Hinblick auf eine notwendige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (ob schon vorhanden oder nicht) standhalten.



Foto: Ken Schluchtmann, diephotodesigner.de

5. Grundsatz: Keine Umgehung gesetzlicher Regelungsgrundlagen durch Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen!

Der VGH Baden-Württemberg hat im Rahmen der vorgenannten Eil-Entscheidung deren Stattgabe begründet, dass das aus den Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen resultierende faktische Bauverbot und Vermarktungsverbot nicht unter die Regelung der Landesbauordnung Baden-Württemberg für Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen und den damit zusammenhängenden Regelungsgehalt fällt (§ 73 a LBO bzw. die hieraus resultierenden Konkretisierungen im Hinblick auf § 3 LBO), sondern unter die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage der Abwehr konkreter Gefahren fällt (§ 76 LBO). Diese gesetzliche Regelung des § 76 LBO setzt jedoch tatbestandlich das Feststellen einer konkreten Gefahr voraus. Dies gibt der Beschluss auf der Fachministerkonferenz im Jahr 2015 jedoch nicht her.

Im Ergebnis hat der VGH, zumindest im Rahmen der Eilentscheidung diese damit begründet, dass dem hier vorliegenden Fall entsprechende Verwaltungsvorschrift für Technische Baubestimmungen nicht ausreichend ist, sondern eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, mithin hier die bereits einschlägige gesetzliche Regelung der Landesbauordnung und deren Einhaltung herangezogen werden muss.

Im Ergebnis ist damit der bloße ministerielle Regelungsweg per Beschluss und über Verwaltungsvorschriften für Technische Baubestimmungen bzw. hierin verwiesene oder enthaltene technische Regelungen jedenfalls dann verwehrt, wenn

Besonders bedeutsam ist in hierbei, dass es im Hinblick auf die Rechtsfolge bei einem Verstoß gegen das vorgenannte Regelungsprinzip und damit des Fehlens einer notwendigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage noch nicht einmal darauf ankommt, ob sich die konkret betroffene Verwaltungsvorschrift im Einzelfall als rechtswidrig erweist. Bereits das Fehlen einer notwendigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage hat vielmehr schon Rechtswidrigkeit des auf der Vorschrift gestützten Verwaltungshandelns zur Folge.

Das Instrument des bloßen Verweises auf technische Regeln durch Verwaltungsvorschriften erweist sich damit im Einzelfall vor dem Hintergrund der nicht zu umgehenden rechtlichen Maßstäbe des übergeordneten Rechts (vor allem des ggf. bestehenden Vorbehalts einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und deren Einhaltung) alles andere als einfach.



Autor



RA Dr. **Till Fischer**
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
Mannheim
E-Mail: mail@fire-safety.legal