Bundesverband Freier
Immobilien- und Wohnungs-
unternehmen

Stellungnahme

Anhörung zum Entwurf der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB) vom 25.04.2016

Berlin, 27.05.2016

Der BFW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VV TB), die die Umsetzung der MBO, die ebenfalls im Entwurf vorliegt, regelt.

Die mit der MBO und der VV TB avisierte Umgestaltung des deutschen Bauordnungsrechts auf Grund des Urteils des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-100/13 ist nicht nur auf Grund der Umsetzungsfrist bis 16. Oktober 2016 zwingend geboten. Denn bereits seit Verkündung des EuGH-Urteils bestehen für die Immobilienwirtschaft erhebliche Haftungsrisiken, die es zwingend erforderlich machen, das deutsche Bauordnungsrecht europarechtskonform auszugestalten. Gleichzeitig ist jedoch noch nicht erkennbar, dass sich die Entwürfe der MBO und der VV TB mit dem dringenden Gebot der generellen Vereinfachung des Bauens mit der Zielrichtung auf kostengünstigeres Bauen beschäftigt. Insbesondere vor dem Hintergrund des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen und der Ergebnisse der Baukostensenkungskommission ist dies unverständlich und eine vertane Chance.

Insbesondere sollte die Neuregelung der MBO auch zum Anlass genommen werden, die Beschlüsse der Bauministerkonferenz vom 30.10.2015 umzusetzen. Danach ist das Bauordnungsrecht der Länder im Hinblick auf Verfahren und Standards kritisch zu überprüfen, mit dem Ziel, schnell und nicht schlicht zu bauen. Die Ergebnisse sind mit den Standards des Brandschutzes und der Standsicherheit von Gebäuden in Einklang zu bringen. Hierbei ist dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Genehmigungsverfahren weiter beschleunigt und vereinfacht werden, um dem großen Bedarf der Landkreise und Kommunen an kurzfristig verfügbarem Wohnraum zu entsprechen.

Es ist erforderlich, dass im Rahmen der MBO-Novellierung und im Rahmen der VV TB bestehende Gefahren für die Gewährleistung der Grundanforderungen an Bauwerke und der Nachweis der Lücken und Fehler in harmonisierten technischen Spezifikationen national evaluiert werden. Erforderlich ist eine belastbare Gefahrenanalyse und eine vertretbare Risikobewertung, die auch die Wahrscheinlichkeit und die Tragweite eines Schadeneintritts berücksichtigt. Daneben sind die nationalen Anforderungen für Bauprodukte, die europarechtswidrig sind, zu verifizieren. Die Evaluation ist im Übrigen auch als Vorprüfung für europäische Korrekturverfahren zwingend erforderlich, um die Anträge in den Korrekturverfahren ausreichend zu begründen.

Der BFW regt daher nochmals an, die notwendige Überarbeitung der MBO und der VV TB mit einer Ausweitung der Reformbemühungen in dem vorgenannten Sinne zu verbinden.

Grundlage ist die Einschätzung, dass die avisierte Umstellung von Produktanforderungen auf Bauwerksanforderungen, wie sie sich in der MBO und der VV TB wiederfindet, nicht europarechtskonform gelungen ist. Im Übrigen wird auf die Stellungnahme des BFW vom 13.11.2016 zum Entwurf der MBO verwiesen.

Im Einzelnen:

1. Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit

Eine Beurteilung des vorliegenden Entwurfs VV TB ist wegen der neuen Regelungssystematik und des noch fehlenden, aber doch entscheidenden Teils zum Brandschutz nur schwerlich möglich. Hilfreich wäre eine Übersicht, welche Anforderungen nach Muster-Liste Technische Baubestimmungen (Fassung Juni 2015) und den derzeitigen Bauregellisten übernommen wurden und an welcher Stelle Änderungen, Ergänzungen oder Aktualisierungen gegenüber den bisherigen technischen Baubestimmungen vorgenommen wurden. Des Weiteren ist zumindest ein einführender Text anzufügen, aus dem sich eine Begründung für die Regelungsinhalte ergibt.

2. Schallschutz

In Teil A 5 VV TB-E ist bereits vorgesehen, auf die derzeit noch nicht veröffentlichte DIN 4109 Bezug zu nehmen. Es wird darum gebeten, die Empfehlungen aus den gemeinsamen Schreiben von Verbänden der Bau- und Wohnungswirtschaft sowie Sachverständigen und Planern vom 19.05.2016 zu berücksichtigen. Insbesondere betrifft das folgende Punkte:

- Die 4109-1 soll ausschließlich Anforderungsniveaus reglementieren, die dem bisherigen Regelungsumfang entsprechen.
- Das Verfahren der Bauteilkenngrößen als Anforderung soll beibehalten werden.
- Einzelne Anforderungen an das Schalldämmmaß – siehe Anlage 1 des Verbändeschreibens vom 19.05.2016 – sollten nicht in die Technischen Baubestimmungen einfließen.
- Das bewährte Bemessungsverfahren für regelkonforme Ausführungen einschaliger, biegesteifer Bauteile nach Beiblatt 1 zu DIN 4109:1989-11 sollte weiterhin Grundlage der Bemessung bleiben. Für Konstruktionen, die nicht nach dem Regelverfahren bemessen werden können, sind andere Bemessungsverfahren wie z. B. nach DIN EN 12354 anzuwenden (siehe Anlagen 3 und 4 des Verbändeschreibens vom 19.05.2016).

3. Herstellerklärungen

Die BFW befürwortet den Aufbau eines Systems der „freiwilligen Herstellererklärungen“ und „Anwendungsdokumente“, welche in den Angaben zuverlässig und durch eine unabhängige Qualitätssicherung abgesichert sein sollten.

Dies ist zwingend erforderlich, um zivilrechtliche Haftungsrisiken, die im Übrigen bereits seit der Verkündung des Urteils am 16.10.2014 bestehen, signifikant zu reduzieren. Wichtigste Konsequenz aus dem EuGH-Urteil: Zusätzliche nationale öffentlich-rechtliche Anforderungen für europäisch harmonisierte Bauprodukte sind europarechtswidrig. Soweit sowohl von staatlicher als auch von privatrechtlicher Seite zusätzliche Anforderungen als notwendig erkannt werden, können diese nur noch privatrechtlich vereinbart , nicht jedoch staatlich verordnet werden. Oder anders formuliert: Das europäische Bauproduktenrecht ist rechtlich abschließend.

Sicherheitstechnische und qualitative Lücken können nur zivilrechtlich durch Herstellererklärungen geschlossen werden.

Die durch die Herstellererklärung garantierte Bauproduktenqualität muss sich auf den vertraglichen Verwendungszweck bzw. den vertraglichen Erfolg und die tatsächlich notwendigen Sicherheitsstandards beschränken. Es handelt sich um keinen Ersatz für gesetzlich überregulierte technische Baubestimmungen der Musterbauordnung und Landesbauordnungen.

Die zivilrechtlich zu schließenden Lücken bestehen im Übrigen auch dann, wenn die europarechtlichen Korrekturverfahren dazu führen sollten, dass Defizite im europäischen Bauproduktenrecht reduziert werden. Denn die nationalen Produkte in den einzelnen EU-Ländern sind qualitativ so unterschiedlich, dass europarechtlich nicht alle nationalen Anforderungen für Bauprodukte abgedeckt werden können. Es geht bei den Korrekturverfahren also nur um den größten gemeinsamen europäischen Nenner. Eine sicherheitstechnische und qualitative Lücke für die in Deutschland bislang zugelassenen Bauprodukte kann daher europarechtlich nur reduziert, jedoch nicht geschlossen werden. Das heißt, auch nach erfolgreicher Durchführung der europarechtlichen Korrekturverfahren bestehen Regelungslücken, die nur durch zivilrechtliche Herstellererklärungen geschlossen werden können.

Das System für Herstellererklärungen darf keine marktbeherrschende Monopolstellung haben, die sich faktisch wie zusätzliche öffentlich rechtliche Vorgaben europarechtswidrig auswirken könnte.

Als Teil des Zivilrechts handelt es sich bei einer Herstellererklärung nur um den Teil einer vertraglichen Vereinbarung der beteiligten Vertragsparteien, die privatautonom handeln. Daher kann das System für Herstellererklärungen auch nur empfehlenden Charakter für die beteiligten Vertragsparteien haben. Die allgemeine Anerkennung von der Vielzahl von Marktteilnehmern ist damit allein eine Frage der Marktdurchdringung. Anderenfalls wäre es nicht auszuschließen, dass das System eine kartellrechtswidrige Monopolstellung generiert, die sich faktisch wie zusätzliche öffentlich rechtliche Vorgaben europarechtswidrig auswirken könnte.

Eine rechtliche Verbindung öffentlich rechtlicher Vorschriften mit dem zivilrechtlichen System für Herstellererklärungen führt mittelbar zu zusätzlichen europarechtswidrigen nationalen Anforderungen, so dass zu erwarten ist, dass das System für Herstellererklärungen europarechtswidrig wäre. Andererseits ist es im Interesse der Rechtssicherheit geboten, dass die MBO und die VV TB eine Orientierung bieten, unter welchen Voraussetzungen Genehmigungsfähigkeit für sicherheitstechnische Standards erzielt werden kann. Für die Verwendung harmonisierter Bauprodukte mit CE-Kennzeichnung ist es daher notwendig, dass mit der MBO und der VV TB vorgeben wird, unter welchen Voraussetzungen Genehmigungsfähigkeit eines Bauvorhabens erreicht wird. Die Vorlage einer Herstellererklärung ist hierbei keine Pflicht, sondern nur eine mögliche Option. Hierdurch wird die Freiwilligkeit der Herstellererklärungen erhalten.

§ 53 Abs. 1 MBO- E sollte daher wie folgt ergänzt werden:
„Soweit die Berechnungen auf Angaben zu den verwendeten Bauteilen oder Bauprodukten beruhen, ist deren Zuverlässigkeit zu bewerten. Das gilt insbesondere, wenn es sich um freiwillige Herstellerangaben handelt, die sich nicht aus der Leistungserklärung nach der BauPVO oder einem nationalen Verwendbarkeitsnachweis ergeben."

Daneben sollte auch die VV TB zur Sicherstellung eines einheitlichen Verwaltungsvollzugs ergänzt werden, um zu einem einheitlichen Verwaltungsvollzug im Genehmigungsverfahren beizutragen und um die unteren Bauaufsichten in den Ländern zu binden.

Der Formulierungsvorschlag lautet wie folgt:
„Bautechnische Nachweise für bauliche Anlagen können auf Angaben bzw. Annahmen zur Leistung eines Bauprodukts beruhen. Das können auch Angaben sein, die sich bei CE-gekennzeichneten Bauprodukten aus der jeweiligen Leistungserklärung des Bauprodukts ansonsten aus anderen Verwendbarkeitsnachweisen ergeben, die sich insbesondere auf die VV TB beziehen. Werden in den bautechnischen Nachweisen zusätzliche freiwillige Leistungsangaben des Herstellers verwendet, um den entsprechenden bautechnischen Nachweis zu führen, kann es erforderlich sein, im Rahmen der Prüfung des jeweiligen bautechnischen Nachweises die Zuverlässigkeit dieser Herstellererklärungen zu bewerten.

In diesem Fall ist wie folgt zu verfahren:
Unter Berücksichtigung der Gefahren, die sich bei Versagen des betreffenden Bauteils ergeben können, ist im Einzelfall zu bewerten, ob die Angabe zuverlässig und transparent ist.
Hierbei ist zu berücksichtigen,
- nach welchem Verfahren die Leistung ermittelt worden ist,
- ob das Nachweisverfahren einer anerkannten Regel der Technik entspricht,
- ob und nach welchem System die Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit des Bauprodukts erfolgt.

Dabei kann regelmäßig von einer hinreichenden Zuverlässigkeit der Angaben ausgegangen werden, wenn für die zusätzlichen freiwilligen Leistungsangaben eines Herstellers wenigstens das in der für das Bauprodukt geltenden harmonisierten europäischen Norm festgelegte System für die Bewertung und Überprüfung der Leistungsbeständigkeit des Bauproduktes zur Anwendung kommt. Dies betrifft sowohl die Einbeziehung der zusätzlichen freiwilligen Leistungsangaben in das System der werkseigenen Produktionskontrolle als auch ein erforderliche Bestätigung durch eine Stelle (Zertifizierungsstelle), deren Unabhängigkeit und Objektivität durch eine Akkreditierung belegt ist."

4. Bauwerksanforderungen gem. Teil A VV TB-E

Der Ansatz zur Differenzierung zwischen Bauprodukten und Bauwerksanforderungen ist sicherlich positiv zu bewerten. Denn die Ersetzung der nationalen Zusatzanforderungen an harmonisierte Produkte durch Bauwerksanforderungen entspricht der Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem. Die Mitgliedsstaaten sind und bleiben für die Sicherheit von

Bauwerken (einschließlich der erforderlichen Leistung von verwendeten Produkten) zuständig, die EU für den Binnenmarkt und damit die Produktanforderungen (einschließlich der Verfahren zu Ermittlung der Produktleistung).

Es ist jedoch bislang versäumt worden, zuvor die Produktanforderungen der Bauregelliste B (Teil1) so zu vereinfachen, dass die VV TB-E mit EU-Recht vereinbar sind. Es reicht eben nicht aus, gem. §§ 3, 12 MBO-E i. V. m. Teil A 1 VV TB-E lediglich die bisherigen sicherheitstechnischen Anforderungen für Bauprodukte durch Bauwerksanforderungen zu ersetzen und dabei weiterhin national autarke Regelsetzung zu betreiben, die im Vergleich zu den anderen Standards in anderen EU-Staaten in Bezug auf Regelgenauigkeit und -dichte sowie Verfahrens- und Überwachungskosten weiterhin gleichermaßen eine europäische Insellösung bleibt. Die Produktanforderungen sind damit auch im vorliegenden Entwurf der VV TB in Umsetzung der §§ 3, 12 MBO lediglich in Bauwerksanforderungen „übersetzt worden“. Ein neuer konzeptioneller Ansatz ist weiterhin nicht erkennbar. Damit stellt die Definition von Leistungsanforderungen für Bauwerke gem. MBO-E keine von den zugrunde liegenden Produkten losgelöste Regelung dar. Die bauwerksbezogenen Anforderungen gemäß MBO-E i. V. m. Teil A VV TB-E sind damit weiterhin geeignet, den freien europäischen Warenverkehr mit Produkten mittelbar einzuschränken und damit den Vorgaben des EuGH-Urteils zu widersprechen.

Es wird somit vorgeschlagen, nach der bislang ausstehenden Evaluation der Tragweite des EuGH-Urteils die Produktanforderungen der Bauregelliste B (Teil 1) so zu vereinfachen, dass sie europarechtskonform in der VV TB umgesetzt werden können. Erst dann lassen sich die Produktanforderungen in Bauwerksanforderungen rechtssicher überführen. Andernfalls ist absehbar, dass eine Korrektur/Ergänzung der europäischen Bauproduktnormen nicht gelingen wird. Damit bestehen auf nationaler Ebene die beschriebenen Regelungslücken und europarechtlichen Haftungsrisiken fort.

5. Anforderungen an die Verwendung von Bauprodukten

Bei der Differenzierung in §§ 16b Abs.1, 16c Satz 1 MBO-E i. V. m. Teil A, C, D VV TB-E zwischen europäischen Anforderungen an Bauprodukte und den nationalen bauwerksbezogenen Anforderungen für die Verwendung der Bauprodukte handelt es sich um eine Umgehung der europarechtlichen Vorgaben. Denn damit werden weiterhin zusätzliche nationale Anforderungen an Bauprodukte gesetzlich festgeschrieben.

Nach dem EuGH-Urteil dürfen Bauprodukte eben nicht nur verwendet werden, wenn sie die Anforderungen der MBO oder Anforderungen von Gesetzen aufgrund der MBO bzw. der Landesbauordnungen erfüllen. Dennoch werden in § 16b Abs.1, 16c Satz 1 MBO-E i. V. m. Teil C, D VV TB-E gleichlautende (zusätzliche) Anforderungen unter der Überschrift Anforderungen für die Verwendung von Bauprodukten normiert.

Die nach dem Bauproduktenrecht vergebenen CE-Kennzeichen beschränken sich eben nicht nur auf den freien Warenverkehr im engeren Sinne, sondern sie implementieren von vornherein auch deren zweckgerichtete Verwendbarkeit. Aus diesem Grund ist es gar nicht möglich,

gesonderte nationale Anforderungen an die Verwendung von Bauprodukten zu stellen Dies ist bei der nationalen Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben adäquat zu berücksichtigen.

Daneben ist §§ 16b Abs.1, 16c Satz 1 MBO-E i. V. m. Teil C, D VV TB-E von vornherein auch praktisch nicht umsetzbar und läuft damit praktisch ins Leere. Denn die Formulierungen des § 16c MBO-E gehen unrichtigerweise von dem Regelfall aus, dass für CE-gekennzeichnete Bauprodukte regelmäßig eine „Leistungserklärung“ des Bauproduktherstellers vorgelegt werden kann, aus der die nachweisliche Erfüllung der in Deutschland bestehenden künftigen Anforderungen an Bauwerke abgelesen werden kann.

Ganz im Gegenteil. Denn für alle bisher im Amtsblatt der Europäischen Union bekannt gemachten Bauproduktnormen in Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 305/2011 (im Weiteren: harmonisierte europäische Produktnormen) gilt, dass in Bezug auf die Grundanforderungen an Bauwerke Lücken bestehen oder sogar keinerlei Regelungen enthalten sind. Insofern zielen §§ 16b Abs. 1, 16c Satz 1 MBO-E i. V. m. Teil C, D VV TB-E de facto auf einen (zurzeit hypothetischen) Ausnahmefall.

Der derzeitig einzige Weg, eine vollständige „Leistungserklärung“ zu erhalten, ist, dass der Produkthersteller eine Europäische Technische Bewertung (ETB) erwirkt. Dies ist jedoch eine freiwillige Handlung. Sofern also der Hersteller auf eine Leistungserklärung verzichtet, ist der Bauherr/Bauunternehmer gezwungen, eine bauaufsichtliche Zustimmung im Einzelfall zu erwirken. Ob dies im Einzelfall gelingt – und, wenn ja, zu welchen Kosten –, lässt sich vorab nicht sicher einschätzen. Es werden also Verantwortlichkeiten und Kosten ganz erheblich zulasten der Bauherren und Bauunternehmen verschoben.

Gem. § 53 Abs.1 MBO-E liegt beim Bauherrn das besondere Rechtsrisiko der Darlegungslast für die Einhaltung der Anforderungen nach § 3 MBO-E. In § 3 Abs. 5 MBO-E ist geregelt, dass die Gleichwertigkeitsklausel darauf abzielt, zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes Produkte handelbar zu machen, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig entsprechend den dortigen Anforderungen in Verkehr gebracht worden sind. Danach ist eine ETA bauordnungsrechtlich grundsätzlich anzuerkennen.

Allerdings sind bis dato ein Großteil der Prüfnomen in Europa nicht harmonisiert, so dass eine Vergleichbarkeit europaweit nicht darstellbar ist. Somit stellt sich das Dilemma, dass Bauherren zivilrechtlich dafür verantwortlich sind, dass das Produkt tatsächlich die vergleichbaren europäischen Qualitätsmerkmale aufweist. Clearingstellen sind aktuell jedoch auf europäischer Ebene immer noch nicht eingerichtet, so dass eine zivilrechtliche Einschaltung unabhängiger Dritter nicht möglich ist.

Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen

BFW BUNDESVERBAND FREIER IMMOBILIEN- UND WOHNUNGSUNTERNEHMEN

Dem BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. als Interessenvertreter der mittelständischen Immobilienwirtschaft gehören derzeit rund 1.600 Mitgliedsunternehmen an. Als Spitzenverband wird der BFW von Landesparlamenten und Bundestag bei branchenrelevanten Gesetzgebungsverfahren angehört.

Die Mitgliedsunternehmen stehen für 50 Prozent des Wohnungs- und 30 Prozent des Gewerbeneubaus. Sie prägen damit entscheidend die derzeitigen und die zukünftigen Lebens- und Arbeitsbedingungen in Deutschland. Mit einem Wohnungsbestand von 3,1 Millionen Wohnungen verwalten sie einen Anteil von mehr als 14 Prozent des gesamten vermieteten Wohnungsbestandes in der Bundesrepublik. Zudem verwalten die Mitgliedsunternehmen Gewerberäume von ca. 38 Millionen Quadratmetern Nutzfläche.

GESCHÄFTSSTELLE BERLIN
Französische Straße 55
10117 Berlin
Tel.: 030 32781-0
Fax: 030 32781-299
office@bfw-bund.de
www.bfw-bund.de

GESCHÄFTSSTELLE BRÜSSEL
Rue du Luxembourg 3
1000 Brüssel
Belgien
Tel.: 0032 2 5501618
andreas.beulich@bfw-bund.de

VORSTAND
Andreas Ibel, Präsident
Dr. Christian Kube
Frank Vierkötter
Dirk Lindner

BUNDESGESCHÄFTSFÜHRER
Christian Bruch