# Änderung der Musterbauordnung und der Musterbauvorlagenverordnung zur Erleichterung digitaler bauaufsichtlicher Verfahren

**Auftrag und Ziel**

Ziel dieser Änderung der MBO ist es, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Digitalisierung der bauaufsichtlichen Verfahren zu verbessern und damit die digitale Beantragung und Durchführung bauaufsichtlicher Verfahren zu fördern. Die Rahmenbedingungen sollen dafür so gestaltet werden, dass zukünftig eine ausschließlich elektronische Kommunikation erfolgen kann.

**Problem**

In den Bauordnungen und Bauvorlagenverordnungen der Länder wie auch in der Musterbauordnung und der Musterbauvorlagenverordnung finden sich viele, unterschiedlich formulierte Regelungen zur Schriftform. Diese Regelungen sind in der Praxis seit Jahrzehnten eingeführt und heute ein Hemmnis für die digitale Datenverarbeitung. Sie werden beispielsweise durch die Verwendung der Begriffe „schriftlich“, „schriftliche Form“, „Schriftform“, „Unterschrift“ oder „unterzeichnet“ angeordnet. Die Funktionsanforderungen an die Unterschrift[[1]](#footnote-1) im jeweiligen Kontext ist nicht näher konkretisiert, was in der Praxis der Beantragung in Papierform auch keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Bei der digitalen Einreichung und Bearbeitung von Bauanträgen erweisen sich die vielfältigen und pauschalen Schriftformerfordernisse (allein in der MBO finden sich mehr als 20 Regelungen zur Schriftform) jedoch als Hindernis. Zwar ist über das Verwaltungsverfahrensrecht (§ 3a VwVfG) eine Regelung aufgenommen worden, die den elektronischen Weg eröffnet. Die digitalen Ersatzformen für die Unterschrift (Digitale Signatur) haben sich jedoch auch nach Einführung des elektronischen Personalausweises in Jedermann-Verfahren kaum durchgesetzt. Die digitale Signatur bietet sich daher nicht als wirksamer Lösungsansatz an. Auch in der Praxis verbreitete Behelfslösungen wie das Mantelbogenverfahren, bei dem der Entwurfsverfasser eine Urheberschaftserklärung zu den elektronisch eingereichten Bauvorlagen in Papierform einreicht, erweisen sich wegen des damit verbundenen Medienbruchs als unbefriedigend, weil sie die digitale Antragstellung behindern und die elektronische Aktenführung erschweren.

**Lösung**

Für durchgängig digitale Prozesse ist es daher erforderlich, die in der Papierform unproblematischen Unterschriftserfordernisse auf den zwingend erforderlichen Umfang zu reduzieren und/oder das Mindestniveau für eine die Unterschrift ersetzende Form festzulegen. Hierfür wurden zunächst alle Unterschriftserfordernisse identifiziert und zugleich klargestellt in welchen Fällen auch nach geltendem Recht kein Unterschriftserfordernis (nachfolgend in Ziffer 1.) vorliegt. Danach wurden die Unterschriftserfordernisse ermittelt, die auch künftig bestand haben sollen und für die in der elektronischen Form eine hochwertige Authentifizierung erforderlich bleibt (nachfolgend in Ziffer 2.). Die verbleibenden Fälle, für die festgestellt wurde, dass eine Unterschrift verzichtbar ist, wurden differenziert nach den Fällen, bei den anstelle der Unterschrift künftig eine niederschwellige Identifizierung / Authentifizierung (nachfolgend in Ziffer 3.), die Textform (nachfolgend in Ziffer 4.) oder auch gar kein Formerfordernis (nachfolgend in Ziffer 5.) tritt.

1. Kein zwingendes Unterschriftserfordernis liegt bereits nach geltender Rechtslage vor bei Formulierungen wie „erteilen, zurücknehmen oder widerrufen“ (z.B. § 19), „Anforderungen stellen“, “Bescheinigungen erbringen“ (z.B. § 51), „bereithalten“ (z.B. § 55), „anzeigen“, „nachweisen“ (z.B. § 61), „eintragen“, „Bescheinigung vorlegen und anzeigen“, „bestätigen“ (z.B. § 65), „nachweisen“, „erstellen“, „einreichen“, „prüfen“, „bescheinigen“, „vorlegen“ (z.B. § 66), „gestatten“ (z.B. § 68), „zustimmen“, „zustellen“, „bekannt machen“, einwenden“, „vorbringen“, „schriftlich oder in anderer Weise“ (z.B. § 70), „zugegangen“ (z.B. § 72), „übertragen“, „anordnen“, „schriftlich oder mündlich“ (z.B. § 77), „Angaben machen“ (z.B. § 84), „übertragen“, „festlegen“ (§ 85). Allerdings schließt dies nicht aus, dass die Bauaufsichtsbehörde für bestimmte Entscheidungen zum besseren Nachweis der Echtheit von sich aus die Schriftform wählt.
2. Auch künftig soll die Schriftform für die Baugenehmigung (§ 72 Abs. 2), für bauaufsichtliche Anordnungen, deren Nichtbefolgen Ordnungswidrigkeiten darstellen (§ 84 Abs. 1 Nr. 2) und die Begründung von Baulasten (§ 83 Abs. 2) beibehalten werden. In diesen Fällen überwiegt das Interesse an der Bewahrung der Schriftform, weil elementare Funktionen der Schriftform, insbesondere der Echtheitsnachweis, auch künftig erforderlich bleiben. Zugleich stellen diese Unterschriften entweder kein grundlegendes Prozessproblem dar oder aber die Bereitstellung von digitalen Signierinstrumenten kann bei der Bauaufsichtsbehörde, vorausgesetzt werden.
3. Bestimmte Schriftformerfordernisse können künftig entfallen, weil niederschwelligere Anforderungen an die Identifikation bzw. die Authentifikation des Übermittlers ausreichend sind. Das gilt für die bisherigen Unterschriften des Bauvorlageberechtigten (§ 65) und des Entwurfsverfassers sowie für den Bauantrag an sich (§ 68). Die Konkretisierung dieser Anforderungen muss nicht gesetzlich geregelt werden, sondern gehört typischer Weise in das untergesetzliche Regelwerk. Zur Beseitigung von Verfahrenshemmnissen sollen die Regelungen zu Schriftformerfordernissen daher weitestgehend aus der MBO herausgenommen und sofern erforderlich untergesetzlich (Musterbauvorlagenverordnung) geregelt werden. In den Fällen in denen zwar keine Schriftform, aber Anforderungen an die Identifizierung von Beteiligten, die Abgabe von Willenserklärungen oder die Dokumentenübermittlung weiterhin erforderlich sind, ist das Sicherheitsniveau dort jeweils funktionsbezogen festzulegen. Dafür wird die Verordnungsermächtigung zur Regelung in der Musterbauvorlagenverordnung (§ 85 Abs. 3) um eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage ergänzt und die Musterbauvorlagenverordnung überarbeitet.

Für diese Fälle ist das erforderliche Vertrauensniveau unter Verwendung der Technischen Richtlinie „Elektronische Identitäten und Vertrauensdienste im E-Government“ (TR-03107-1) festzulegen. Aus diesem Vertrauensniveau leiten sich die Sicherheitsanforderungen ab, die in einem digital geführten Verfahren bei der Identifikation/Authentifizierung zu fordern sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Rechtspflichten der am Bau Beteiligten unmittelbar gesetzlich geregelt sind und nicht erst durch die Unterschrift ausgelöst werden. Für die Bestimmung des Vertrauensniveaus ist die ständige Praxis bei papiergeführten Verfahren Maßstab. Das bedeutet, dass an die Identifikation / Authentifikation der handelnden Personen keine höheren Anforderungen gestellt werden sollen als im bisherigen analogen Verfahren.

In analogen Verfahren ist insoweit folgende Ausgangslage festzustellen: Die in den Ländern eingeführten Formulare verlangen typischerweise die Angabe des Namens des Bauherrn, des Entwurfsverfassers/Bauvorlageberechtigten und der Nachweisberechtigten für Standsicherheit bzw. Brandschutz jeweils mit Angabe der Erreichbarkeit sowie die Unterschriften. Bei Entwurfsverfassern und Nachweisberechtigten wird regelmäßig auch die Angabe verlangt, bei welcher Kammer sie unter welcher Nummer in die jeweiligen Listen eingetragen sind. Formulare und/oder Bauvorlagen sind zu unterschreiben.

Gegenüber der Bauaufsichtsbehörde erklärt/behauptet die Angaben machende Person, sie sei eine bestimmte Person, die über bestimmte für das bauaufsichtliche Verfahren wichtige Berechtigungen verfüge. Die Unterschrift allein, ermöglicht der Bauaufsichtsbehörde jedoch keine Überprüfung dahingehend, ob der Unterzeichner tatsächlich derjenige ist, für den er sich ausgibt. Damit kann faktisch jede Person Bauvorlagen und bautechnische Nachweise erstellen und behaupten, diese seien von einer dazu berechtigten Person verfasst worden. Da die „richtige“ Unterschrift der Bauaufsichtsbehörde nicht bekannt ist, findet insoweit keine präventive Prüfung der Identität über die Unterschrift bei analog geführten Verfahren statt.

Übertragen auf das elektronische Verfahren bedeutet dies, dass in einem Formular / einer Eingabemaske nur Angaben über die entsprechenden Personen, ihre Erreichbarkeit sowie bei Bauvorlageberechtigten ihre Mitgliedsnummer der Architekten- oder Ingenieurkammer gemacht werden müssen. Die elektronisch übermittelten Bauvorlagen müssen Angaben über die Ersteller der Bauvorlagen, ggf. Mitgliedsnummer der Architekten- oder Ingenieurkammer und ihre Erreichbarkeit enthalten. Eine Authentifizierung ist verzichtbar. Da die Übermittlung der Kontaktdaten wie im analogen Verfahren in der Regel durch einen Büromitarbeiter erledigt wird, würde die Authentifizierung sowieso nur die Identität des Übermittlers bestätigen. Diskutiert wurde, ob das Erfordernis eine Unterschrift oder eine Authentifizierung als Sicherung für den Ersteller erforderlich sein könnte. So könnte der Ersteller der Dokumente sich durch Unterschrift oder Authentifizierung bewusst machen, dass er die Bearbeitung des Dokuments abschließt, damit nicht aus Unachtsamkeit Zwischenstände zum Gegenstand des bauaufsichtlichen Verfahrens gemacht werden. Allerdings besteht dieses Risiko auch im analogen Verfahren. So ist nicht ausgeschlossen, dass durch Büroversehen veraltete Planungsstände ausgedruckt und die Ausdrucke unterschrieben und versandt werden. Es ist also letztlich Aufgabe der Büroorganisation, entsprechende Fehlleistungen zu vermeiden.

Besondere Risiken, die hieraus resultieren könnten, sind bislang nicht bekannt geworden. Das liegt auch daran, dass die bauaufsichtlichen Verfahren weitgehend professionalisiert sind und Verstöße weitgehende Folgen für die Berufsausübung hätten. Schließlich erfordern Antragsprozesse einen hohen Aufwand, während der feststellendende Wirkmechanismus der Baugenehmigung nur geringes Nutzenpotential aus Betrug erwarten lässt.

Im Ergebnis sollen deshalb an die Identifizierung/Authentifizierung der handelnden Personen im elektronischen Verfahren keine höherwertigen Anforderungen gestellt werden, als im bisherigen analogen Verfahren. Wird dieses tatsächliche Niveau erreicht, soll deshalb auf höhere Anforderungen verzichtet werden, da diese zu einem Erschwernis des digitalen Verfahrens führen würden. Angewandt auf die Technische Richtlinie „Elektronische Identitäten und Vertrauensdienste im E-Government“ (TR-03107-1) ergibt sich für diese Verfahren das Vertrauensniveau „normal“. Das bedeutet, dass in den Fällen in denen Authentifizierung auch künftig erforderlich ist, die im Alltag bekannten Authentifizierungsmechanismen (einschließlich einer Nutzer/Passwort Authentifizierung) ausreichen. Sofern trotzdem eine Plausibilitätsprüfung erfolgen soll, genügen jedenfalls solche alltäglichen Nachweise wie z.B. E-Mail-Rückbestätigungen, Übermittlung fotografierter Belege oder die Übermittlung zusätzlicher Identitätsmerkmale, deren Übermittlung keines vorgelagerten Anmeldeprozesses bedarf, sodass ein laufender Antragsprozess nicht unterbrochen werden muss.

1. In vielen Fällen kann die Schriftform durch die Textform[[2]](#endnote-1) ersetzt werden. Dies kann z.B. durch eine E-Mail erfüllt werden. Mit der Regelung der Textform wird sichergestellt, dass die in diesen Fällen maßgebliche Dokumentations- und Nachweisfunktion gewahrt wird und die Information nicht mündlich erfolgt. Damit wird der sonst erforderliche Aufwand für Aktenvermerke und Niederschriften zur Fixierung mündlicher Äußerungen vermieden. Prominentester Fall ist die künftig verzichtbare Unterschrift des Bauherrn unter den Bauantrag. Besondere Risiken aus der Streichung dieser Schriftform entstehen nicht, da die Baugenehmigung unabhängig vom Antrag des Bauherrn Geltung hat und sie private Rechte Dritter unberührt lässt. Soweit hier im Einzelfall zu besorgen ist, dass dieser seinen Antrag bestreitet, um die Verwaltungsgebühr zu sparen, kann ein Vorschuss auf die Baugenehmigungsgebühr verlangt werden. Künftig soll die Textform in folgenden Fällen an die Stelle der Schriftform treten: Bauantrag durch Bauherren (§ 53), Antrag auf Abweichung (§ 67), Einwendung der Nachbarn (§ 70), Anzeige des Ausführungsbeginns (§ 72), Antrag auf Verlängerung der Baugenehmigung (§ 73), Antrag auf Teilbaugenehmigung (§ 74), Antrag auf Ausführungsgenehmigung (§ 76).
2. Künftig vollständig entbehrlich ist die Schriftform, sofern keine negativen Auswirkungen für das Verfahren zu befürchten sind. Dies gilt für folgende Fälle in denen bisher die Schriftform gefordert wurde: Antrag auf Verlängerung (§ 18), Unterschrift der Fachplaner (§ 54), Mitteilung der Gemeinde (§ 62), Unterschriften auf dem Bauantrag und den Bauvorlagen (§ 68), Verzicht der Bauaufsicht auf die Baulast (§ 83).

Für die Durchführung digitaler Verfahren sollen bestimmte technische Standards eingehalten werden, um digitale Bauvorlagen in das Fachverfahren übernehmen, öffnen, prüfen und sicher archivieren zu können. Hierzu zählen z.B. das Dateiformat (pdf/A) oder die Dateibezeichnung.

In der Musterbauvorlagenverordnung werden die mit der Änderung der Musterbauordnung verbundenen Regelungsbedarfe umgesetzt. Dabei wird klargestellt, dass das elektronische Verfahren das Regelverfahren wird. Es werden Regelungen zu den technischen Anforderungen an die elektronisch einzureichenden Unterlagen und die Art der Übermittlung aufgenommen. Das schriftliche Verfahren unter Verwendung von Papier kann abweichend vom Regelverfahren ermöglicht werden. Auch die hierfür erforderlichen Regelungen sind in der Musterbauvorlagenverordnung enthalten.

In digitalen Verfahren eröffnen sich besondere Potentiale aus dem zwischenbehördlichen Datenaustausch. Dies gilt insbesondere für den standardisierten Datenaustausch (XBau). Es ist geprüft worden, ob hierfür ein einheitlicher Rahmen für den Datenaustausch im Bauordnungsrecht geregelt werden sollte, etwa durch die Regelung zur Befugnis der Datenweitergabe. Im Ergebnis ist dies verworfen worden, weil – jedenfalls in einer Mustervorschrift – Regelungen zur Datenweitergabe systematisch nicht passen. Dies schließt nicht aus, dass im Rahmen einer länderrechtlichen Regelung hierfür eine Lösung, wie in der Hamburger Bauvorlagenverordnung oder der Berliner Verfahrensverordnung, gewählt wird.

Zur Umsetzung dieser Ergebnisse hat die Fachkommission Bauaufsicht Änderungsvorschläge für die MBO (Anlage 1) und die Musterbauvorlagenverordnung (Anlage 2) einschließlich Begründung erarbeitet und beschlossen eine Verbändeanhörung durchzuführen.

1. Mit der Schriftform werden unterschiedliche, teilweise kumulierende Zwecke bzw. Funktionen verfolgt, insbesondere

   • Identifizierung / Erkennbarkeit des Erklärenden (Identifizierungsfunktion)

   • Allgemeine Dokumentations- und Nachweiszwecke

   • Echtheitsfunktion

   • Gesteigerte Beweiszwecke / Rechtssicherheit

   • Überwachungszwecke

   • Warnfunktion

   • Abschlussfunktion

   • Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und revisionssicheren Aufbewahrung [↑](#footnote-ref-1)
2. Die Textform ist in § 126b BGB legal definiert, das heißt die Definition erfolgt in gesetzlicher Form. Danach muss „eine lesbare Erklärung, in der die Person des Erklärenden genannt ist, auf einem dauerhaften Datenträger abgegeben werden. Nach § 126b BGB ist ein dauerhafter Datenträger jedes Medium, das es dem Empfänger ermöglicht, eine auf dem Datenträger befindliche, an ihn persönlich gerichtete Erklärung so aufzubewahren oder zu speichern, dass sie ihm während eines für ihren Zweck angemessenen Zeitraums zugänglich ist, und geeignet ist, die Erklärung unverändert wiederzugeben.

   Ein Text ist also zur dauerhaften Wiedergabe geeignet, wenn er immer wieder gelesen werden kann, zum Beispiel bei Verkörperung des Textes auf Papier oder in einer E-Mail. Insofern genügt es, wenn der Name des Erstellers erkennbar ist und es ersichtlich ist, wo die Erklärung endet. Im Unterschied zur Schriftform bedarf es bei der Textform keiner eigenhändigen Unterschrift. [↑](#endnote-ref-1)