

Schneller, einfacher, besser: Warum wir im Baurecht dringend eine Reform der Normung brauchen

Text: Hans Reichhart, Bauminister Freistaat Bayern
und Ina Scharrenbach, Bauministerin Bundesland Nordrhein-Westfalen

Das Thema Bauen ist derzeit im politischen Fokus wie wahrscheinlich noch nie zuvor. Die Versorgung mit ausreichend bezahlbarem Wohnraum für Bürgerinnen und Bürger ist eine der zentralen Zukunftsfragen in der Bundesrepublik Deutschland. Es zeigt sich, dass in den letzten Jahren – insbesondere nach der Finanzmarktkrise 2008 und nachfolgenden Jahren – zu wenig neuer bezahlbarer Wohnraum in Deutschland entstanden ist. Insbesondere für Alleinerziehende mit Kindern, Mehrkind-Familien, für Rentnerinnen und Rentner sowie für viele Normalverdienende ist die Versorgung mit Wohnraum in den letzten Jahren oftmals zu einer Herausforderung geworden.

Dies verdeutlicht, dass eine aktive Wohnraumpolitik eine langfristige Aufgabenstellung für Bund, Länder und Kommunen ist und auch in Zukunft sein wird.

Oberstes Ziel der Politik in den Ländern und des Bundes ist es, durch einen modernen gesetzlichen Rahmen dafür Sorge zu tragen, dass die Knappheit am Wohnungsmarkt vermindert wird.

Das beste Mittel, um den Engpass auf dem Wohnungsmarkt zu beseitigen, ist eigentlich ganz einfach: Bauen, Bauen und nochmal Bauen. Mehr Wohnraum schaffen! Nur ein Mehr an Wohnungsbau stabilisiert Miet- und Eigentumspreise.

Jede Diskussion über schnelleres, einfacheres und kostengünstigeres Bauen landet letztlich beim Thema der überbordenden Normung.

Dabei wird der Begriff der „Norm“ vielfach automatisch mit gesetzlichen Vorgaben gleichgesetzt. Und in der Tat: Bauen muss sich selbstverständlich im staatlich vorgegebenen Regelungskanon bewegen. Das Baugesetzbuch des Bundes, die Bauordnungen der Länder und die kommunalen Satzungen geben den gesetzlichen Rahmen vor.

Landes- und bundesgesetzliche Regelungen wurden in den vergangenen Jahren vielfach überprüft und entschlackt. Die Verfahren wurden beschleunigt. Zwischenzeitlich finden sich in den Bauordnungen von Bayern oder Nordrhein-Westfalen nur noch Vorschriften, die für die öffentliche Sicherheit und Ordnung unverzichtbar sind. Gleiches gilt für die Genehmigungsverfahren: Wer ein Gebäude errichten möchte, braucht nur noch dann eine Baugenehmigung, wenn eine vorbeugende Prüfung notwendig ist. Das Einhalten der bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen wurde im Wesentlichen zur Pflicht der Bauherren, Planer und Bauunternehmer.

Und doch hat die Diskussion über Normung im Bauwesen auch in den vergangenen Monaten nochmals an Fahrt aufgenommen. Denn als Normen werden auch die sogenann-

ten DIN-Normen wahrgenommen. Dieser überwiegende Teil der Normen wird nicht durch Parlamente, sondern durch private Institute vorgegeben, insbesondere durch das Deutsche Institut für Normung (DIN).

Jeder von uns kennt dabei die einfachste Form der Normung durch das DIN: Das DIN A4 Blatt. Man stelle sich vor, die Größe des DIN A4 Blatts wäre nicht geregelt. Die Normung im Bauwesen erfolgt nach den gleichen Strukturen wie in anderen Bereichen. Ein Ausschuss findet sich zusammen, weil er eine technische Regel finden will. Die Wirtschaft entsendet Experten in diese Normungsausschüsse und beeinflusst damit die Normfindung.

Normung als Sicherheit am Bau

Zuallererst hat die Normung eine Bedeutung für die Sicherheit beim Bauen. Deshalb haben die Länder in einem Vertrag mit dem DIN geregelt, dass DIN-Normen das Ziel haben, die technischen Mindestanforderungen in den Bauordnungen der Länder zu konkretisieren. Die Länder definieren von jeher nur die Mindestanforderungen im Sicherheitsbereich. Diese sind in der Bauordnung oft nur sehr allgemein gehalten. Wenn auch der Landesgesetzgeber partiell diese sehr allgemeinen Regelungen selbst, zum Beispiel im Bereich des

DIN Neues aus der Normung



Foto: STMB



Foto: Lutz Abel

Brandschutzes, näher ausgestaltet, erfolgt die Konkretisierung in der Regel durch von technischen Experten entworfenen Normen. Diese Aufgabenteilung ist sinnvoll. Der Landesgesetzgeber kann beim besten Willen nicht jedes technische Detail regeln. Diejenigen Normen, die der Staat für seine Sicherheitsanforderungen als essentiell ansieht, führt er als technische Baubestimmungen ein. Der Bauherr muss diese technischen Normen beim Bauen dann zwingend beachten.

Normung als Maßstab der Rechtsprechung

Und doch geht die Normung inzwischen weit darüber hinaus. Die Rechtsprechung setzt in vielen Bereichen technische Normungen mit den zivilrechtlich zu beachtenden allgemein anerkannten Regeln der Technik gleich. Die Normungen haben dadurch auch über sicherheitsrelevante Maßstäbe hinaus eine breite Wirkung: Der Staat fordert im Baurecht nur das, was aus Sicherheitsgründen aus seiner Sicht unerlässlich ist. Im Bauvertrag kann jeder Bauherr von der Planung bis zum Bau vereinbaren, was er möchte, ohne dass der Staat sich hier in die Details einbringt. Nur sind sich die Vertragsparteien oft nicht bewusst, dass für die Bauleistung letztlich die DIN-Normen gelten, weil eine vollständige Leistungsbeschreibung im Vertrag fehlt. DIN-Normen tragen die Vermutung in sich, dass sie den Stand der allgemein anerkannten Regeln der Technik wiedergeben. Die Nichteinhaltung der einschlägigen DIN-Normen zieht die widerlegbare Vermutung eines Verstoßes gegen die allgemein anerkannten Regeln der Technik und damit eines Mangels nach sich. Diese Vermutung kann jedoch entkräftet werden. So steht dem Bauunternehmer der Nachweis offen, dass ein Mangel der Leistung gleichwohl nicht gegeben ist.

Normung als Innovationsmotor

Normung ist aber mittlerweile weit mehr als das Schaffen reiner (Rechts-)Sicherheit. Sie ist auch Fortschrittmotor: Sie ermöglicht, dass technische Weiterentwicklung bei Bauarten, Bauprodukten und Baustoffen standar-

disiert werden. Nur so kann Neues in Serie produziert werden. Normung ist damit aber auch wirtschaftsgetrieben: Die Wirtschaft macht über Normen ihre Produkte marktgängig und schafft sich so auch eine Möglichkeit, Geld zu verdienen. Und genau dieses Spannungsfeld macht die Normung auch zum Kostentreiber.

Dort, wo die Normung über das Konkretisieren staatlicher Mindestanforderungen hinausreicht und technische Weiterentwicklungen standardisiert werden, besteht für den Bauherrn die Gefahr, in die Kostenfalle zu tappen.

Da die Zivilgerichte in vielen Bereichen bei den allgemein anerkannten Regeln der Technik auf die technische Normung abstellen, achten Bauvorlageberechtigte und Bauunternehmer akribisch darauf, die technischen Normen einzuhalten. Eine Differenzierung, ob mit der Regelung staatliche Mindestanforderungen konkretisiert oder ein Produktfortschritt beschrieben wird, geschieht in der Regel nicht. Letztlich wird nach dem Vorsichtsprinzip verfahren: Weder Bauvorlageberechtigte noch Bauunternehmer wollen Gefahr laufen, im Streitfall zur Haftung herangezogen zu werden, weil der Zivilrichter die allgemein anerkannten Regeln der Technik nicht eingehalten sieht und den Bau als mangelhaft einstuft.

Normung und Standardisierung sind nicht nur im Bauwesen unverzichtbar, müssen aber dem Nutzen der Allgemeinheit dienen und dürfen nicht zu einem wirtschaftlichen Sondervorteil Einzelner führen. Das gelingt bei aktuellen Normen zunehmend schlechter, weil Wirtschafts- und Partikularinteressen in den Vordergrund treten.

Das macht uns deutlich: Im Bereich der Normung besteht Handlungsbedarf!

Handlungsbedarf im Bereich der Normsetzung

Es muss das richtige Maß zwischen den beiden Stoßrichtungen der Normung – Normung zur Konkretisierung staatlicher Mindestanforderungen und wirtschaftlichen Interessen dienender Normung im Kontext mit der Entwicklung neuer Produkte – gefunden werden. Es gilt, eine neue Balance zwischen diesen bei-

den Polen zu finden. Handlungsbedarf ergibt sich aber auch aus weiteren Gründen: Normen – obgleich sie in ihrer Wirkung teils staatlichen Regelungen gleichgesetzt werden – sind überwiegend nicht frei zugänglich. Das DIN hat zwar beispielsweise Stellen eingerichtet, bei denen Interessierte Einsicht in die Normen nehmen kann. Wer aber eine Norm für sich nutzen will, muss dafür bezahlen. Der traditionelle Weg dafür ist der Erwerb der Norm in Papierform. Für die am Bau tätigen Architekten und Ingenieure ist das eine Selbstverständlichkeit, ganz und gar nicht aber für Private oder auch Kommunen. So nehmen die Gemeinden in ihren Bebauungsplänen oft Bezug auf Normen. Die Rechtsprechung verlangt aber zu Recht, dass diese Normen, die Bestandteil des Bebauungsplans werden, auch für jeden, der in den Bebauungsplan Einsicht nehmen möchte, bei der Gemeinde zur Verfügung stehen. Dass die Gemeinden als Teil der öffentlichen Hand aktuell dafür bezahlen müssen, ist ein Anachronismus: Das DIN ist immerhin mit staatlichen Geldern beauftragt, Normung zu betreiben.

Wenn wir es mit dem Leitsatz ‚Bauen schneller, einfacher und günstiger machen zu wollen‘ als Gesellschaft wirklich ernst meinen, dann müssen sich auch die mit der technischen Normsetzung betrauten Organisationen wieder auf ihr eigentliches Kerngeschäft besinnen: Und zwar auf die im öffentlichen Interesse liegende technische Konkretisierung staatlicher Mindestanforderungen! Der staatliche Auftrag, gesetzliche Anforderungen auszufüllen, wird aktuell zu weit interpretiert, wenn Gremien auf Veranlassung der Hersteller deren Produkte normen und gleichzeitig festlegen, bei welchen Bauvorhaben diese Produkte verpflichtend sind. Hier stellt sich nicht nur die Frage einer Interessenkollision, sondern auch einer Kompetenzüberschreitung. Fakt ist: Das Sicherheitsniveau legt hierzulande keine private Organisation, sondern ausschließlich der Gesetzgeber fest. Wir brauchen mehr denn je eine klare Abgrenzung zwischen zwingenden Sicherheitsstandards, deren Vorgabe dem Gesetzgeber vorbehalten ist und dispositiven weitergehenden Standards, die von privaten Institutionen aufgestellt werden können. Nur dann kann sich der Bauherr wieder bewusst entscheiden, ob er

Vorschlag der Bauminister zur Neugestaltung der Normung im Baurecht

Einteilung der bautechnischen Normen in drei Kategorien: „necessary“ – „nice to have“ – „luxury“.

Stufe eins regelt, was aus Sicherheitsgründen notwendig ist, also die bauaufsichtliche Mindestanforderung.

Stufe zwei regelt, was darüber hinaus möglich ist.

Stufe drei regelt, wie man es absolut perfekt machen kann.

beim Bauen den staatlichen Mindeststandard oder aber einen darüber hinaus gehenden Standard für sein Bauvorhaben wählt.

Neugestaltung der Normung im Baurecht

Deshalb muss die Normung vor allem im Bauwesen ihre Struktur grundsätzlich umstellen. Die Normungsinstitutionen haben die Aufgabe, dies gemeinsam mit den Ländern zu gestalten und zügig umzusetzen.

Unser Vorschlag: Bautechnische Normen werden in drei Kategorien eingeteilt. Das Prinzip ist in einen Anglizismus gegossen: „necessary“

– „nice to have“ – „luxury“ oder anders formuliert: Stufe eins regelt, was aus Sicherheitsgründen notwendig ist, also die bauaufsichtliche Mindestanforderung. Stufe zwei regelt, was darüber hinaus möglich ist, und Stufe drei regelt, wie man es absolut perfekt machen kann. Gerade im Wohnungsbau könnten wir dann über die „Stufe eins“ wesentlich schneller und effizienter zusätzlichen Wohnraum schaffen. Wenn uns das gelingt und auch vorhandene Normen nach diesem Prinzip überarbeitet werden, hat Normung nicht nur Zukunft. Sie gestaltet dann auch das Bauen maßgeblich positiv mit. 