

ENTWURF

Rede der Vorsitzenden des Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau-
und Wohnungswesen, Frau Ministerialdirigentin Bohle

anlässlich des 10. Symposium zur EU-Bauproduktenverordnung des
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
am 07./08. November 2018 in Berlin

Es gilt das gesprochene Wort!



Fachliche Ansprechpartner	
---------------------------	--

Anlass	10. Symposium zur EU-Bauproduktenverordnung, BMI
Datum	Donnerstag, 8. November 2018, 11:30 bis 12:00 Uhr
Ort	Bundespresseamt, Reichstagsufer 14, 10117 Berlin
Ablauf	Impuls, Binnenmarkt und die Europäische Integration, Matthias Krupa („DIE ZEIT“), ca. 15 min Vorstellung des deutschen Positionspapiers zu einer Novellierung der Bauproduktenverordnung, StS Adler, ca. 15 min Vortrag zum EU-Binnenmarkt, EU-Kommission, ca. 30 min <u>Rede MDirig'in Bohle Landesbauordnung und Binnenmarkt (ca. 30 Min)</u>
Publikum	Vertreter aus Verbänden der Immobilien und Bauwirtschaft Vertreter europäische Interessenverbände Behördl. Vertreter anderer Mitgliedstaaten
Gesprächslinie	Die Länder sind sich ihrer Verantwortung für das Bauordnungsrecht als wesentlicher Teil des in ihrer Kompetenz liegenden Sicherheitsrechts bewusst. Sie achten auf ein möglichst schlankes und anwenderfreundliches Bauordnungsrecht. Die Entwicklung und Fortschreibung der Musterbauordnung ist wesentlicher Garant für weitgehend einheitliche Vorschriften in den Kernbereichen des Bauordnungsrechts. Während Vereinfachungspotenziale auf landesgesetzlicher Ebene weitgehend ausgereizt sind..

	<p>Neben der Digitalisierung der Verwaltung und dem Ausbau serieller Bauweisen bestehen Handlungspotenziale u.a. im Bereich der bautechnischen Normung sowie in Bezug auf konsistente nationale und europäische Regelungsansätze.</p> <p>Die Länder engagieren sich in den Gremien der ARGEBAU hierzu nachhaltig auf Bundes- und europäischer Ebene und setzen sich im Rahmen der bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen weiterhin für ein maßvolles, kosteneffizientes und bauwirtschaftsfreundlicheres Vorgehen ein.</p>
--	---

Sehr geehrte Kollegin Hamann,
meine sehr geehrten Damen und Herren!

Vielen Dank für die Einladung zu dieser
Veranstaltung.

Ich freue mich, dass ich heute mit Ihnen
zusammenkomme, um das *spannende
Verhältnis*, oder vielleicht besser, das
Spannungsverhältnis, zwischen
„Landesbauordnungsrecht und EU-
Binnenmarkt“ zu thematisieren.

Es ist gute Tradition, dass im Rahmen
dieses Bauprodukten-Symposiums des
Bundes auch die Länder zu Wort kommen
- und das hat einen Grund: Während wir uns
im Recht der Bauprodukte nicht immer einer
Meinung sind, passt bei der Feststellung, dass
Bauwerke aus Bauprodukten errichtet werden,
kein Blatt Papier zwischen uns!

Die Erkenntnis dieses Zusammenhangs ist
so schlicht, wie seine rechtliche und
technische Umsetzung komplex ist. Das,

meine sehr geehrten Damen und Herren,
lehren mich jedenfalls die Erfahrungen der
jüngeren Vergangenheit.

Die Ursache hierfür liegt unter anderem in
einem System geteilter Kompetenzen:

- Europa regelt den gemeinsamen
Binnenmarkt, auch den von Bauprodukten.
- Die Mitgliedstaaten regeln ihr nationales
Niveau der Bauwerkssicherheit.

Und: Bauordnungsrecht ist in Deutschland
Ländersache! Die Bauwerkssicherheit
definieren wir in Deutschland durch die
Anforderungen in den
Landesbauordnungen, den aufgrund
dessen erlassenen untergesetzlichen
Vorschriften sowie den Technischen
Baubestimmungen.

Gesetzliche Anforderungen an das
Bauwerk bzw. seine Bauteile auf werden

so nach und nach konkretisiert: Dies führt zwangsläufig auch zu verwendungs-spezifischen Leistungsanforderungen an Bauprodukte.

Bauprodukte müssen infolge so beschaffen sein, dass aus ihnen nur Bauwerke errichtet werden können, die den nationalen Anforderungen an Standsicherheit, Brandschutz, Umweltschutz und Gesundheitsschutz entsprechen. Es besteht daher ein untrennbarer Zusammenhang zwischen Bauprodukt und Bauwerk.

Das, meine sehr geehrten Damen und Herren, ist in Deutschland nicht anders, als im Rest der Welt!

In beiden dem Grunde nach getrennten Rechtsbereichen – das EU-Marktrecht einerseits und das mitgliedstaatliche Bauwerksrecht andererseits – bildet das Bauprodukt die gemeinsame Schnittstelle.

Deshalb müssen beide Rechtsbereiche zwingend kompatibel, d.h. in gegenseitigem Respekt vor den bestehenden Kompetenzen aufeinander abgestimmt sein müssen.

Die Tatsache, dass es an dieser Kompatibilität auch fast 30 Jahre nach dem Entstehen der Bauproduktenrichtlinie und ihrer Fortentwicklung durch die Bauproduktenverordnung häufig fehlt, dürfe mit ein Grund für diese Veranstaltung sein.

Bevor ich aber schon an dieser Stelle zu Fragen von Zuständigkeiten, Kompetenzen und den - wohl unstreitig bestehenden - Optimierungsbedarf im Verhältnis Landesbauordnung und EU-Binnenmarkt komme, möchte ich Ihren Blick kurz auf einen gesellschaftspolitischen Konsens lenken. Er ist mit dafür verantwortlich, dass auch die Themen „Normung“ und „Europa“ auch in der öffentlichen Wahrnehmung

vermehrt in den Fokus rücken.

Nicht erst der Wohnungsgipfel des Bundes in diesem Herbst hat belegt: Die Schaffung von Wohnraum stellt eines der bestimmenden Themen unserer Zeit dar.

Eine angemessene und bezahlbare Wohnung ist ein essentielles Grundbedürfnis jedes Menschen.

Und es steht deshalb außer Frage: Wohnraum ist nicht nur ein Wirtschaftsgut, Wohnen ist auch ein soziales Gut.

Damit unsere Städte vielfältig, lebendig und lebenswert bleiben, sozial Schwächere nicht buchstäblich an den Rand gedrängt werden, brauchen wir vor allen Dingen in dem für die große Mehrheit bezahlbaren Preissegment erheblich mehr neue Wohnungen.

Sonst kommt die soziale Balance ins Ungleichgewicht, die Stadt verlöre ihre Lebendigkeit, ihre Vielfalt und Attraktivität.

Es ist meine persönliche Überzeugung, dass es richtig ist, wenn in einem prosperierenden Land der Staat Geld in die Hand nimmt, um preiswerten Wohnraum für diejenigen zu fördern, die sich alleine nicht mit angemessenem Wohnraum versorgen können.

Und das machen Bund und Länder auch!

Wohnraumförderung alleine reicht jedoch nicht aus. Für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt müssen wir für verlässliche und verbesserte Rahmenbedingungen im Wohnungsbau sorgen.

Das Thema Baukosten und „Standards“ wird in diesem Zusammenhang immer wieder vielfältig diskutiert. Insbesondere zu hohe „Baustandards“ werden häufig als Kostentreiber benannt und -leider ohne nähere Betrachtung - dem Bauordnungsrecht

zugeordnet.

Mir scheint es wichtig, die Diskussion an dieser Stelle aufzunehmen und für eine differenziertere Problemanalyse zu werben:

Zunächst liegt der Hauptgrund für Kostensteigerung nach meiner Einschätzung nicht an überbordenden öffentlich-rechtlichen Standards, sondern auch und insbesondere an galoppierenden Grundstückspreisen und der hohen Nachfrage nach Wohnraum in den Städten. Der Aktivierung bestehender Baulandpotenziale sowie des Gebäudebestands kommt hier besondere Bedeutung zu.

Soweit wir von „Standards“ sprechen, ist mir wichtig, klarzustellen, dass es sich hierbei nicht - jedenfalls nicht überwiegend – um bauordnungsrechtliche Standards handelt.

Vereinfachungspotenziale in den Landesbauordnungen sind weitgehend ausgereizt. Das Bauordnungsrecht wurde

länderübergreifend in den vergangenen 20 Jahren bereits stark vereinfacht. Heute beschränken sich die Landesbauordnungen mit ihren materiell bauaufsichtlichen Anforderungen an Bauwerke auf das aus Sicherheitsgründen Notwendige.

Die Länder verfolgen dabei das Ziel, weitgehend übereinstimmende Vorschriften im Bauordnungsrecht vorzusehen. Als Richtschnur für die Bauordnungen der Länder dient die Musterbauordnung (MBO), die in den Gremien der Bauministerkonferenz erarbeitet wird. Die Entwicklung und Fortschreibung der MBO ist ein wesentlicher Garant für weitgehend einheitliche Vorschriften in den Kernbereichen des Bauordnungsrechts.

Lassen Sie mich deutlich sagen: Die Länder haben hierbei auch im Blick, dass die Regelungen so einfach wie möglich und so effektiv wie nötig sind. Die wenigen inhaltlichen Abweichungen, die wir im Bauordnungsrecht der Länder haben, sind in

einem föderalen Staatswesen völlig normal.

Echte Verbesserungspotentiale – und ich hoffe, das sieht die Mehrheit von Ihnen ähnlich - bestehen - national wie europäisch – auf Ebene der untergesetzlichen Vorschriften, insbesondere im Bereich der Energieeffizienz und der bautechnischen Normung.

Das hat, liebe Kollegin Hamann die bisherige Analyse belegt, die Länder und Bund zusammen angestoßen haben. Ich halte es für unverzichtbar, dass wir hier weiter vorankommen.

Im Bericht der Baukostensenkungskommission wurde die bautechnische Normung als ein Kostenfaktor identifiziert. Angesprochen sind hiermit nicht etwa die Technischen Baubestimmungen der Länder, sondern die bautechnischen Normen privater Normgeber. Nur ca. 10% der bestehenden Baunormen werden von den Ländern als

Technische Baubestimmungen für öffentlich-rechtlich verbindlich erklärt, weil sie zur Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen unerlässlich sind.

In der Baupraxis werden aufgrund der vertraglichen Einbeziehung der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) zumeist aber öffentlich-rechtlich nicht verbindliche Normen als zivilrechtlich vereinbarter Maßstab herangezogen. Auf diesem „Umweg“ erlangt potentiell jede „private“ Norm einen quasi-bindenden Charakter.

Problematisch wird dies dort, wo diese technischen Normen einen Maßstab festschreiben, der weit über dem liegt, was aus baurechtlichen Sicherheitsgründen notwendig ist.

Die Normung sollte sich zukünftig wieder auf die Beschreibung technischer Lösungen beschränken und nicht regeln, wo eine technische Lösung verpflichtend anzuwenden

ist. Letztere Festlegung muss dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben! Normung darf zudem nicht zu einem wirtschaftlichen Sondervorteil Weniger führen. Insgesamt sollte mehr Kostenbewusstsein gezeigt werden!

Bund und Länder haben deshalb Initiativen gestartet, die zum Ziel haben, die Wirtschaftlichkeit und die Beschränkung auf das Notwendige wieder in den Vordergrund zu stellen. Neuregelungen sollten in den Normgebungsverfahren regelmäßig auf ihre Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Auswirkungen auf Kosten und Vollzug bewertet werden. Wichtig erscheint mir außerdem, den Zusammenhang der sich immer schneller ändernden Normenwelt einerseits und der vermeintlich automatischen Aufnahme der jeweils neusten Norm in die Bauverträge zu durchbrechen.

Damit komme ich zurück zur Wechselwirkung

von EU-Marktrecht und nationalem Bauwerksrecht: Sie führt im Bereich der bautechnischen Normung ebenfalls zu erheblichen Kostensteigerungen. Geringfügige Herstellungsgewinne gehen aufgrund von „Lücken“ in den Normen und bestehender Rechtsunsicherheit zu Lasten von Verbraucherschutz, Bauwerkssicherheit und unserer mittelständischen Bauwirtschaft.

Warum ist das so?

In Europa ist Baunormung Produktnormung und ebenfalls privat-rechtlich organisiert. Anders als ihr nationales Pendant werden europäische Bauproduktnormen allerdings allein durch Bekanntmachung im EU-Amtsblatt öffentlich-rechtlich verbindlich.

Wie Sie wissen, haben „Lücken“ in europäisch harmonisierten Produktnormen in der Vergangenheit zu nationalen Nachregelungen und einem Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission (Anm.: EuGH Rs.

C-100/13) geführt. Sie alle haben die Auswirkungen der hierzu ergangenen Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum Bauproduktenrecht vor mittlerweile mehr als vier Jahren mitbekommen. Sie alle müssen mit den damit verbundenen Anpassungen und deren Folgen leben.

Als Vorsitzende des Ausschusses für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen der ARGEBAU kann ich Ihnen versichern: Mich und meine Kolleginnen und Kollegen treiben die im Rahmen von Verbändeanhörungen oder im persönlichen Gespräch geäußerten Nöte und Sorgen nach wie vor um.

Nach der derzeit geltenden Bauproduktenverordnung ist es Aufgabe der europäischen Bauproduktennormung, eine gemeinsame Fachsprache zur einheitlichen Bewertung und Angabe von Produktleistungen zu schaffen. Die Mitgliedstaaten definieren ihr Niveau der Bauwerkssicherheit auch hier weiterhin

selbst, müssen das aber unter Verwendung der gemeinsamen Fachsprache tun.

Problematisch wird dies dort, wo diese Fachsprache fehlt, eine europäische Produktnorm aber für sich in Anspruch nehmen soll, abschließend und vollständig (Anm.: Die EU-KOM spricht hier von „exhaustiv“) zu sein.

Das Deutsche Institut für Bautechnik kommt bei über 80 der europäisch harmonisierten und im Amtsblatt bekannt gemachten Bauproduktnormen zum Ergebnis, dass Verfahren und Methoden zur Deklaration von bauwerkseitig wichtigen Produktleistungen – aus unterschiedlichen Gründen - fehlen.

Dies liegt beispielsweise daran, dass bestimmte mitgliedstaatliche Bauwerksanforderungen, mit denen Produktleistungen korrespondieren müssen, schon im Normungsauftrag gar nicht berücksichtigt sind. Oder, dass man sich in technischer Hinsicht nicht auf ein

Prüfverfahren zur Bestimmung einer Produktleistung einigen konnte und die Norm deshalb auf bestehende nationale Regeln verweist.

Letzteres soll nach Auffassung der Europäischen Kommission aber nicht im Einklang mit der Bauproduktenverordnung stehen. Produktregeln sollen auch dann abschließend sein, wenn - unstrittig und offenkundig - „Lücken“ bestehen. – Diese Feststellung müssen Sie sich mal auf der Zunge zergehen lassen!

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ein Verständnis der Bauproduktenverordnung, wonach unstrittig lückenhafte Produktnormen als umfassend und abschließend (Anm.: eben „exhaustiv“) zu gelten haben, obwohl sie auch nach Auffassung der EU-Kommission „Lücken“ aufweisen, führt nicht nur zu einem „Mehr an Bürokratie“, zu Rechtsunsicherheit und infolge zu immensen Kostensteigerungen im Bauwesen; sie stellt auch die mitgliedstaatliche Kompetenz, Anforderungen

an Bauwerke effektiv zu regeln, in Frage.

Lassen Sie mich an dieser Stelle daher eines sehr deutlich sagen: Den Ländern kommt in unserem föderalen System u.a. für Bauwerke die verfassungsrechtliche Pflicht zu, sich schützend vor den Bürger zu stellen, um Gefahren für das Leben und die Gesundheit entgegen zu wirken. Im Bauwerksbereich tun sie das durch die Landesbauordnungen und den hierauf beruhenden Vorschriften. Das Bauordnungsrecht definiert hierzu verschiedenste Anforderungen, um gesundheitsschädliche Auswirkungen von Bauwerken oder ihren Teilen auf ihre Nutzer zu verhindern.

Ob es die Entflammbarkeit von Stoffen z.B bei Fassaden betrifft oder das in Fußböden keine flüchtigen organischen Stoffe emittieren, die nachgewiesenen Krebs oder andere Erkrankungen beim Menschen hervorrufen.

Wenn nun beispielsweise Fußbodenbeläge

mittels europäischer Produktnormen verbindlich harmonisiert werden, diese Produktnormen aber keine Fachsprache zur Angabe von solchen krebserregenden Stoffe enthält, was sollen Gesetzgeber, Verwaltung oder die Verwender hier tun?

Soll man den Einbau bestimmter Fußbodenbeläge vollständige verbieten?
Sämtliche Fußböden luftdicht verkapseln?
Oder erst gar keine Beläge mehr einbauen?

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin mir sicher, dass auch die Kollegen der Europäischen Kommission erkannt haben, dass man sich an dieser Stelle in eine - nicht nur argumentative - Sackgasse manövriert . Auch deshalb wird – wie wir bereits gehört haben - evaluiert, ob eine Revision der Bauproduktenverordnung notwendig ist.

Meines Erachtens sollte man die Bauwirtschaft hier nicht weiter verunsichern, sondern im Sinne eines funktionierenden Binnenmarktes und sicherer Bauwerke zu

einem praxistauglichen Verständnis der Bauproduktenverordnung zurückkehren. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten nicht nur die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 EUV). Die Mitgliedstaaten und die Europäische Union unterstützen sich auch gegenseitig bei der Erfüllung der Unionsaufgaben nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV).

Danach sollte gelten, dass nur das abschließend harmonisiert sein kann, wofür auch eine gemeinsame Fachsprache existiert!

Meine sehr geehrten Damen und Herren, der richtige Umgang mit „Lücken“ stellt dennoch stets nur die zweitbeste Lösung im Verhältnis zur der Vermeidung von „Lücken“ dar. Die Bauproduktennormung muss auch im europäischen Kontext besser werden! Ich möchte hier konkret drei Punkte herausgreifen, die zukünftig stärkere Beachtung

finden sollten:

1. Die ursprünglich „allumfassenden“ Normen wurden aus binnenmarktpolitischen Gründen in die verschiedenen Teilbereiche Produkt-, Ausführungs- und Bemessungsnormen aufgespalten. Die Teilnormen müssen aber dennoch zusammenpassen, d.h. kompatibel sein.

2. Zwischen Bauprodukt und Bauwerk besteht ein untrennbarer Zusammenhang. Bei der Aufspaltung von Normen in Teilnormen ist besonders darauf zu achten, dass die Gesamtqualität der baulichen Anlage nicht verloren geht.

3. Die europäischen Produktnormen erlangen mit ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt automatisch Rechtskraft und sind in den Mitgliedsländern verbindlich anzuwenden. Für ihren Inhalt ist es daher wichtig, dass

- ihr Anwendungsbereich klar definiert und abgegrenzt ist,
- alle bauaufsichtlich relevanten

Anforderungen der Mitgliedstaaten in Wesentlichen Merkmalen abgebildet sind und

- durch geeignete Prüfverfahren und Qualitätssicherungssysteme hinterlegt werden.

Darüber hinaus sind Initiativen zur Anpassung der bestehenden Normungsmandate und eine Verbesserung der bestehenden Normen aus deutscher Sicht dringend erforderlich.

Wesentliche Merkmale von EU-Bauproduktnormen spiegeln – wie beschrieben - die Bauwerksanforderungen der Mitgliedstaaten wider, die diese in ihrer Zuständigkeit zur Gewährleistung der Bauwerkssicherheit erlassen haben.

Zusammengefasst sollte gelten: Die nationalen Bauwerksanforderungen sind in den Mandaten der Kommission zu berücksichtigen, als Wesentliche Merkmale in die Norm aufzunehmen und mit geeigneten Verfahren und Methoden zur Bestimmung und Angabe der Produktleistung zu

hinterlegen.

Erst dann wird das Ziel einer gemeinsamen technischen Fachsprache Realität werden. Nur hierdurch können wir konsistentere nationaler und europäischer Regelungsansätze erreichen!

Für die Zukunft wünsche ich mir, dass wir hierfür noch besser an einem Strang ziehen!

Nach meiner Einschätzung können unsere nationalen Bemühungen zur Begrenzung der Gestellungskosten im Wohnungsbau nur dann auf fruchtbaren Boden fallen, wenn sich alle Beteiligten in gegenseitigem Respekt vor den bestehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen für konsistente Regelwerke einsetzen.

Dank und Schlussworte