

Stellungnahme der Architektenkammer Rheinland-Pfalz zum Entwurf eines Landesgesetzes zur Anpassung des Bauordnungsrechts an das Berufsqualifikationsrecht und weitere europarechtliche Vorschriften

Ihr Schreiben vom 24. Juli 2023 | Aktenzeichen 55112-0001#2022/0015-04014 516

1. **Das Bauordnungsrecht gehört zum klassischen Aufgabenbereich der staatlichen Gefahrenabwehr.** Es dient der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Darüber hinaus umfasst das Bauordnungsrecht auch die Gestaltung als Schutzgegenstand.

Im Lichte dieses skizzierten Aufgabenbereichs ist auch die Bauvorlageberechtigung zu betrachten. Das hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen ausdrücklich so gesehen und bestätigt.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 27.05.1970 ging es um die Verfassungsmäßigkeit einer Regelung in der baden-württembergischen Landesbauordnung, wonach für die Genehmigung eines Bauvorhabens die erforderlichen Unterlagen ausschließlich von Architekten als Planverfasser unterschrieben sein mussten. Gerügt wurde eine Verletzung des Artikels 12 GG, der die Berufsfreiheit als Grundrecht gewährleistet. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass für die Beschränkung des Bauvorlagerechtes auf qualifizierte Personen eine Rechtfertigung bestünde, weil für diese Beschränkung Erwägungen des Gemeinwohls sprechen würden. Die Baugenehmigungsbehörden seien darauf angewiesen, dass die Bauvorlagen von Fachleuten mit entsprechender Vorbildung und Erfahrung angefertigt werden, andernfalls bestünde die Gefahr, dass Planungsfehler vorkommen, die letztlich erhebliche Nachteile für den Bauherrn und die Allgemeinheit bringen würden. Mängel an Bauwerken sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gefährlich oder aber zumindest mit erheblichen Mehrkosten für den Bauherrn verbunden. Auch diese volkswirtschaftlichen Auswirkungen seien zu beachten, wenn an die Qualifikation der Bauvorlageberechtigten erhebliche Anforderungen gestellt werden.

Das Bundesverfassungsgericht sieht in dieser Entscheidung auch, dass es im Rahmen der Landesbauordnung nicht nur um technisch einwandfreie Planung gehe, sondern darüber hinaus darum, dass bauliche Anlagen so zu gestalten sind, dass sie nach Form, Maßstabdarüber hinaus Werkstoff, Farbe und Verhältnis der Baumassen und Bauteile zueinander nicht verunstaltend wirken. Diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts sind in den Regelungen der §§ 3 und 5 Landesbauordnung umgesetzt.

Mit einer weiteren Entscheidung vom 28.11.1984 hat das Bundesverfassungsgericht das Urteil vom 27.05.1970 bestätigt. In dieser Entscheidung ging es um die hessische Bauordnung und um die Bauvorlageberechtigung von Ingenieuren. Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die Ausbildung von Architekten und Ingenieuren auf durchaus unterschiedlichen Studienanforderungen beruht. Zentrales Thema der Architekturausbildung sei die Gestaltung von Bauwerken, zentrales Thema der Ingenieurausbildung die statische Konstruktion.

Unter Beachtung des Schutzzweckes des Bauordnungsrechtes (Leben und körperliche Unversehrtheit) könne den Ingenieuren die Bauvorlageberechtigung nicht verweigert werden. Eine Bauvorlageberechtigung für Handwerker lehnt das Bundesverfassungsgericht angesichts des Schutzzweckes der Bauordnungen ab.

Die vorstehenden Verweise auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes lassen sich auch nicht mit dem Hinweis auf das Alter der Entscheidung aus der Welt schaffen. Bis heute, in den aktuellen Kommentaren zur Landesbauordnung, wird die Bauvorlageberechtigung durch qualifizierte Personen mit dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und mit dem Schutz des Verbrauchers begründet (vgl. Jeromin, LBauO Rheinland-Pfalz, 5. Aufl. 2022, § 64 Rdnr. 1 ff., Stich/Gabelmann/Porger, LBauO-Kommentar September 2021 zu § 64 Rdnr. 2).

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung begründet die Bauvorlageberechtigung mit der staatlichen Gewährung des Schutzes hochrangigster Rechtsgüter. Die obergerichtliche Verwaltungsrechtsprechung bestätigt in Rechtsstreitigkeiten um die Eintragung in die Architektenliste diesen vom Staat zu gewährenden Grundrechtsschutz.

2. Von diesen Überlegungen ausgehend, gibt die vorgelegte Novelle der Landesbauordnung den staatlich zu gewährenden **Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einschließlich des Verbraucherschutzes** auf.

Der Schutzzweck der Landesbauordnung kann aber nicht bei „kleineren Baumaßnahmen“ unterlaufen und aufgegeben werden.

Bauherrn, die für sich und ihre Familien Wohnraum planen und bauen, sind in der Regel nicht in der Lage, ihre Bauvorhaben ohne Finanzierung abzuwickeln. Für diese Bauherren sind ihre eigenen „kleinen Bauvorhaben“ ein lebenslanges Investment, eine Verbindlichkeit, die jahrzehntelang bedient werden muss. Aus anwaltlicher Beratungspraxis sind Fälle bekannt, in denen unqualifizierte Planer mit ebenso unqualifizierten Bauunternehmern „kleine Bauvorhaben“ umgesetzt haben, die wegen zahlreicher Planungs-/und Baumängeln sich letztlich als Totalschaden dargestellt haben. Die Durchsetzung von Schadensersatz bzw. Gewährleistungsansprüchen scheitert in diesen Fällen in aller Regel an der fehlenden Leistungsfähigkeit, der fehlenden Haftpflichtversicherung und an der sofort beantragten Insolvenz.

Selbst dann, wenn kein Totalschaden vorliegt, ist die langfristige Finanzierung der Immobilie für die Bauherren gefährdet, sobald die finanzierende Bank erfährt, dass die dingliche Sicherheit (die Immobilie) nicht ausreichend werthaltig ist.

3. **Bauvorlageberechtigung für Absolventen**

Absolventen hält selbst die BARL nicht für hinreichend qualifiziert, weil sie in Art. 46 eine vier Studienjahre umfassende Ausbildungszeit mit einer zweijährigen Berufspraxis verlangt, um die entsprechende Qualifikation sicher zu stellen. Zugleich wird auf die Ausbildungsinhalte hingewiesen.

Es wird hier nicht übersehen, dass die Regelung im Art. 46 sich auf die Architektentätigkeit bezieht. Der Verweis auf Art. 46 der BARL ist indessen zulässig, weil mit der entsprechenden Berufsqualifikation in der Landesbauordnung für Architekten und Ingenieure die Bauvorlageberechtigung verbunden ist.

Die Forderung der Kommission, Ingenieurabsolventen mit einer Bauvorlageberechtigung auszustatten, ist unter Berücksichtigung der Qualifikationsvoraussetzungen im Art. 46 nicht nachvollziehbar.

Nach der Anlage zu § 64 Abs. 2 und 64 a Abs. 1 soll die Berufsqualifikation jetzt bereits auf einer Studiendauer von drei Studienjahren mit insgesamt 180 ECTS-Leistungspunkten bestehen, wobei nur 135 Leistungspunkte ausreichend sind, wenn sie dem Bauwesen zugeordnet werden können. Völlig unverständlich ist der Bezug zum Verkehrs-, Tief- und Wasserbau. Weshalb diese Studieninhalte zur Bauvorlageberechtigung bei Hochbaumaßnahmen qualifizieren, lässt sich dem Entwurf und seiner Begründung nicht entnehmen.

Indessen ist zunächst einmal festzustellen, dass die Ausbildung und die Ausbildungsinhalte deutlich hinter den Vorgaben der BARL zurückbleiben.

Übersehen wird auch, dass das europäische Recht Regelungen vorgibt, die im Rahmen von Reglementierungen auf zwingende Gründe des Allgemeininteresses abstellen. Nach der Rechtsprechung des EuGH ergeben sich diese zwingenden Allgemeininteressen unmittelbar aus dem Vertrag, der das Allgemeininteresse als Wahrung öffentlicher Sicherheit und Ordnung definiert (vgl. Erwägungsgrund 40 zur Richtlinie 2006/123 EG).

Die angesprochene Dienstleistungsrichtlinie regelt die Beachtung zwingender Gründe des Allgemeininteresses in den Artikeln 9 und 10 der Richtlinie mit dem Hinweis, dass kein Mitgliedsstaat gehindert ist, im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit die öffentliche Sicherheit und Ordnung als Bestandteil des zwingend zu berücksichtigenden Allgemeininteresses normativ zu beachten.

Die in der Begründung genannte zwingende Verpflichtung zur Umsetzung eines eingeschränkten Bauvorlagerechts für Ingenieurabsolventen überzeugt nicht. Wenn tatsächlich der Ansatz der Kommission zutreffend gewesen wäre, hätte es ausgereicht, die Regelung auf EU-Ausländer zu beziehen. Die damit verbundene Inländerdiskriminierung wäre eher hinnehmbar, weil der Kreis der ausländischen Ingenieurabsolventen überschaubar ist.

Der Gesetzesentwurf sieht offensichtlich selbst die enorme Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Absolventen ohne jede praktische Berufserfahrung. Er meint indessen, dass die Beschränkung auf „kleinere Bauvorhaben“ ausreicht, um dem Schutzzweck der Landesbauordnung Rechnung zu tragen. Es wird übersehen, dass gerade der Bauherr kleinerer Bauvorhaben geschützt werden muss.

Daran zu erinnern ist, dass in der Diskussion um die Einführung der Juniormitgliedschaft dem Wunsch der Architektenkammer, Juniormitglieder als Juniorarchitekten zu bezeichnen, nicht gefolgt wurde. Die Ablehnung des Juniorarchitekten wurde damit begründet, dass der Personenkreis der Juniorarchitektinnen und Juniorarchitekten nicht bauvorlageberechtigt sein könnte, weil es an der durch ein Berufspraktikum erworbenen Qualifikation fehlt.

Weshalb sich dies nur ein gutes Jahr nach Inkrafttreten des novellierten Architektengesetzes jetzt anders darstellt, ist nicht nachvollziehbar.

In diesem Kontext ist es völlig sinnwidrig, die Listenführung der bereits als Juniormitglied der Architektenkammer eingetragenen Personen bei der Ingenieurkammer anzusiedeln.

- 3.1 Der Entwurf übersieht, dass die Absolventen auch nach derzeit geltendem Bauordnungsrecht (siehe § 56 LBauO) nicht über die erforderliche Qualifikation verfügen. Der Gesetzgeber hat mit dem Rückzug des Staates aus der Kontrolle der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dem Entwurfsverfasser eine gestaltete Verantwortlichkeit für die Vollständigkeit und Brauchbarkeit seiner Pläne übertragen. Letztlich wurde damit eine Risikoverlagerung zulasten des Bauherrn eingeführt.

Kompensiert werden kann diese Risikoverlagerung auf den Bauherrn nur, wenn an den Entwurfsverfasser hohe qualitative Anforderungen gestellt werden. Die Absolventen verfügen, wie ausgeführt, über einen (unzureichenden) Studienabschluss, die erforderliche Berufsqualifikation zum Entwurfsverfasser liegt erst nach einer Praxiszeit und einer praktischen Pflichtfortbildung vor.

- 3.2 Der Entwurf übersieht, dass Absolventen des Ingenieurstudienganges zwar dem § 36 des Landesgesetzes zum Schutze der Berufsbezeichnung im Ingenieurwesen und der Ingenieurkammer unterworfen sind, sie sind aber keine Mitglieder der Ingenieurkammer. Wenn gegen die Regelungen des § 36 des vorerwähnten Gesetzes verstoßen wird, bestehen keinerlei Sanktionsmöglichkeiten bis hin zur Löschung aus der Liste.
- 3.3 Der Entwurf übersieht, dass die Forderung nach einem einmaligen Nachweis einer Berufshaftpflichtversicherung nicht ansatzweise genügt, um das Risiko für den Bauherrn wegen unvollständiger bzw. unbrauchbarer Pläne zu kompensieren.

Zunächst einmal überrascht der Paradigmenwechsel bezüglich der Verortung einer Haftpflichtversicherung in der Landesbauordnung. Die Architektenkammer und die Ingenieurkammer haben in der Vergangenheit zum Schutz der Verbraucher vor Vermögensnachteilen eine Haftpflichtversicherung gefordert. Das wurde in allen Diskussionen regelmäßig abgelehnt mit der Begründung, die Haftpflicht als Pflicht gehöre nicht zum originären Regelungsinhalt des Bauordnungsrechtes, das in erster Linie der öffentlichen Sicherheit und Ordnung diene. Im Übrigen müsse zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Baugenehmigungsbehörden vermieden werden. (vgl. zum Vorstehenden Jeromin § 56 Rdnr. 6). Warum diese Argumentation jetzt nicht mehr richtig ist, erschließt sich nicht.

Im Kontext Haftpflichtversicherung übersieht der Entwurf, dass es grundsätzlich notwendig ist, dass bei jeder Planvorlage ein Haftpflichtversicherungsnachweis vorzulegen ist. Dies ist deshalb erforderlich, weil der Entwurf ferner übersieht, dass die listenführende Stelle nicht die zuständige Stelle gemäß § 117 VVG ist. Dies bedeutet, dass

nach dem einmaligen Nachweis der Haftpflichtversicherung keinerlei Kontrolle mehr besteht, ob die Haftpflichtversicherung weiter fortgeführt wird oder ob sie wegen fehlender Prämienzahlung oder aus sonstigen Gründen beendet ist. Die Einführung einer zuständigen Stelle schafft die Sicherheit, dass niemand ohne Haftpflichtversicherung arbeitet. Die zuständige Stelle sorgt dafür, dass Verstöße gegen die Versicherungspflicht sanktioniert werden können.

- 3.4 Der Entwurf übersieht, dass eine zeitliche Befristung der kleinen Bauvorlageberechtigung für Absolventen dringend notwendig ist.

Eine kleine Bauvorlageberechtigung für Ingenieurabsolventen und Architekturabsolventen ist abzulehnen.

4. **Bauvorlageberechtigung Handwerker**

Es ist zunächst festzustellen, dass sich aus dem Vertragsverletzungsverfahren keine Bauvorlageberechtigung für Handwerkerinnen und Handwerker ableiten lässt. Die Kommission hat sich mit dieser Frage nicht befasst.

Entsprechend begründet der Entwurf die Einführung einer kleinen Bauvorlageberechtigung für Handwerker mit der Steigerung der Attraktivität handwerklicher Berufe. Mit Verlaub, diese Begründung mutet an, als habe man verzweifelt nach einer schlüssigen Begründung gesucht und keine gefunden.

Die Attraktivität des Handwerks wird durch mittelstandsfördernde Maßnahmen und Bürokratieabbau gestärkt, nicht aber durch eine kleine Bauvorlageberechtigung für die Meisterin und den Meister. Wer sich zur Meisterprüfung entschließt, will einen Handwerksbetrieb führen, nicht aber bauvorlageberechtigt werden.

Dem Handwerk fehlt jede Qualifikation zur Planung. Während die Absolventinnen und Absolventen in den jeweiligen Studiengängen noch mit der Komplexität von Planungsleistungen konfrontiert wurden, ist der Ausbildungsgang im Handwerk auf das konkrete Handwerk und die Führung eines entsprechenden Betriebes gerichtet. Die in der Planung notwendige Berücksichtigung aller für ein Bauvorhaben notwendigen Gewerke im Rahmen einer Bauantragsplanung kann mangels Ausbildung und Praxis nicht erwartet werden. Es kann auch nicht erwartet werden, dass die Vorgaben des § 56 LBauO erfüllt werden.

Dem Entwurf kann nicht vorgehalten werden, dass er die Problematik nicht erkennt. Gleich an mehreren Stellen ist in der Begründung zu lesen (siehe Verhältnismäßigkeitsprüfung), dass durch die Planungen von nicht ausreichend qualifizierten Bauvorlageberechtigten große Gefahren für Leben und Gesundheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern entstehen können. Zur Abwehr solcher Nachteile ist ein geringeres Mittel als die Festlegung einer Berufsqualifikation der Planer nicht erkennbar. Diese eigene Erkenntnis wird durch die Einführung einer Bauvorlageberechtigung für Handwerkerinnen und Handwerker aufgegeben.

Es gelten grundsätzlich die Bedenken, die bereits zur Qualifikation der Absolventinnen und Absolventen ausgeführt worden sind. Auf die Ziffern 3.1 – 3.4 wird verwiesen.

Ergänzend wird zu Ziffer 3.3 darauf verwiesen, dass das planende Handwerk in der Praxis über keinen Versicherungsschutz verfügen wird.

Es ist nicht zu erwarten, dass der bauvorlageberechtigte Handwerker sich rein auf die Planung beschränkt und das Bauvorhaben von einem anderen, nicht mit der Planung befassten Unternehmen, durchgeführt wird.

Es wird so sein, dass das planende Handwerk anschließend baugewerbliche Tätigkeiten ausführen wird. Eine Beschränkung auf die reine Planungstätigkeit, ohne Ausführung, ist betriebswirtschaftlich aus der Sicht des Handwerks sinnlos.

Das Haftpflichtversicherungsrecht der Planerinnen und Planer kennt sogenannte nicht versicherte Risiken. Dazu gehört die Verknüpfung von Planung und baugewerblichen Tätigkeit. Es besteht kein Versicherungsschutz.

Soweit argumentiert wird, dass es aus den Ländern, in denen eine kleine Bauvorlageberechtigung existiert, keine Beschwerden gibt, ist auch dieses Argument nicht überzeugend.

Es überrascht nicht, dass es bei den einzelnen Baugenehmigungsbehörden in anderen Bundesländern keine Beschwerden gibt. Die Auseinandersetzungen zwischen Bauherrnschaft und dem bauvorlageberechtigten Handwerk werden nicht in der Baugenehmigungsbehörde ausgetragen, sondern im Zivilrechtsstreit.

Fazit:

Verbraucherschutz, der staatlich zu gewährende Schutz höchstrangiger Rechtsgüter, verlangt eine Bauvorlageberechtigung für qualifizierte in Theorie und Praxis ausgebildete Planerinnen und Planer. Die Einführung einer kleinen Bauvorlageberechtigung für das Handwerk potenziert die Risiken für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und für die Bauherrn.

Eine kleine Bauvorlageberechtigung für das Handwerk ist nur vorstellbar für deutlich unter 200 m² liegende Bauvorhaben ohne komplexe Ausbaugewerke und nach einer Frist von 5 Jahren nach Erlangung des Meisterbriefes.

Präsident Joachim Rind