

Technische Baunormen in Deutschland,
Frankreich, Grossbritannien und Italien

T 2029

T 2029

Bei dieser Veröffentlichung handelt es sich um die Kopie des Abschlußberichtes einer vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen -BMVBW- geförderten Forschungsarbeit. Die in dieser Forschungsarbeit enthaltenen Darstellungen und Empfehlungen geben die fachlichen Auffassungen der Verfasser wieder. Diese werden hier unverändert wiedergegeben, sie geben nicht unbedingt die Meinung des Zuwendungsgebers oder des Herausgebers wieder.

Dieser Forschungsbericht wurde mit modernsten Hochleistungskopierern auf Einzelanfrage hergestellt.

Die Originalmanuskripte wurden reprotechnisch, jedoch nicht inhaltlich überarbeitet. Die Druckqualität hängt von der reprotechnischen Eignung des Originalmanuskriptes ab, das uns vom Autor bzw. von der Forschungsstelle zur Verfügung gestellt wurde.

© by Fraunhofer IRB Verlag

Vervielfältigung, auch auszugsweise,
nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Verlages.

Fraunhofer IRB Verlag

Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau

Postfach 80 04 69
70504 Stuttgart

Nobelstraße 12
70569 Stuttgart

Telefon (07 11) 9 70 - 25 00
Telefax (07 11) 9 70 - 25 08

E-Mail irb@irb.fraunhofer.de

www.baufachinformation.de

T E C H N I S C H E B A U N O R M E N

I N

D E U T S C H L A N D , F R A N K R E I C H , G R O S S B R I T A N N I E N

U N D I T A L I E N

Prof. Dr. Eberhard Grabitz

Freie Universität Berlin
Institut für Internationales und
Ausländisches Recht und Rechtsvergleichung

Institut für Integrationsforschung der
Stiftung Europa-Kolleg Hamburg

Berlin/Hamburg 1984

Ü b e r s i c h t

<u>Einführung</u>	Seite
A) Länderberichte	
<u>Bundesrepublik Deutschland</u>	1
I. Einleitung	1
II. Träger der Erarbeitung technischer Bau- normen und die von ihnen erlassenen Normen	2
1. Träger der Erarbeitung technischer Normen	2
2. System der Regelung	5
a) Staatliche Normen	5
b) Nicht-staatliche Normen	7
c) Internationale Normen	11
d) Regeln der Baukunst	12
III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben	13
IV. Rechtliche Bedeutung der technischen Bau- normen	15
1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit	15
a) Staatliche Normen	15
b) Nicht-staatliche technische Baunor- men (DIN-Normen)	16
2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit	18
a) Aufnahme in eine staatliche Norm	18
b) Verweisung in Rechtsnormen auf tech- nische Baunormen	19
aa) Unmittelbare Verweisung	19
bb) Mittelbare Verweisung über Gene- ralklauseln	21
3. Sonstige rechtliche Bedeutung der tech- nischen Baunormen	24

	Seite
V. Rechtsschutz	24
1. Gegenüber der Norm	24
a) Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte	24
b) Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte	27
2. Schutz der technischen Baunormen	28
a) Durch Strafgesetze	28
b) Durch das Zivilrecht	28
c) Durch die Verwaltung	29
<u>Frankreich</u>	37
I. Einleitung	37
II. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen und die von ihnen erlassenen Normen	37
1. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen	37
2. System der Regelung	41
a) Staatliche Normen	41
b) Nicht-staatliche Normen	42
c) Internationale Normen	46
d) Regeln der Baukunst	47
e) Besonderheiten des öffentlichen Auftragswesens	49
3. Zusammenarbeit der verschiedenen Einrichtungen	51
III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben	52

	Seite
IV. Rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen	54
1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit	54
2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit	55
a) Aufnahme in eine staatliche Norm	55
b) Verweisung in Rechtsnormen auf technische Baunormen	55
aa) Unmittelbare Verweisung	55
bb) Mittelbare Verweisung über Generalklauseln	57
3. Sonstige (mittelbare) Rechtserheblichkeit	59
V. Rechtsschutz	61
1. Gegenüber der Norm	61
a) Direkte Rechtskontrolle der technischen Baunormen	61
b) Indirekte Rechtskontrolle	64
2. Schutz der Norm	67
a) Gerichtlicher Schutz	67
aa) Durch Strafgerichte	67
bb) Durch Verwaltungsgerichte	67
cc) Durch Zivilgerichte	67
3. Außergerichtlicher Schutz	68
aa) Aufsichtsfunktion der öffentlichen Verwaltung	68
bb) Auf Initiative der Versicherungsgesellschaften	69

	Seite
<u>Großbritannien</u>	77
I. Einleitung	77
II. Träger der Erarbeitung technischer Bau- normen und die von ihnen erlassenen Normen	77
1. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen	77
a) Staat	77
b) Private Organisationen	77
2. System der Regelung	78
a) Staatliche Normen	78
b) Private Normen	81
c) "Regeln der Baukunst"	83
3. Änderungstendenzen	83
III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben	85
IV. Rechtscharakter der technischen Baunormen	85
1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit	87
2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit	87
3. Technische Baunormen als Vermutung	87
V. Rechtsschutz	88
1. Gegenüber der Norm	88
a) Direkte Rechtskontrolle	88
b) Indirekte Rechtskontrolle	90
2. Schutz der Norm	91
a) Durch Strafgesetze	91
b) Durch Zivilrechtsnormen	91
c) Durch die Verwaltung	91

	Seite
<u>Italien</u>	96
I. Einleitung	96
II. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen und die von ihnen erlassenen Normen	96
1. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen	96
a) Staat	96
b) Private Organisationen	97
2. System der Regelung	97
a) Staatliche Normen	97
b) Private Normen	102
c) "Regeln der Baukunst"	103
3. Tendenzen	104
III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben	104
IV. Rechtscharakter der technischen Baunormen	104
1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit	104
a) Staatliche Normen	104
b) Private Normen	107
c) "Regeln der Baukunst"	108
2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit	108
a) Aufnahme in eine staatliche Norm	108
b) Verweisung in Rechtsnormen auf technische Normen	108
aa) Unmittelbare Verweisung	109
bb) Mittelbare Verweisung über Generalklauseln	109
3. Sonstige rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen	111

	Seite
V. Rechtsschutz	111
1. Gegenüber der Norm	111
a) Kontrolle durch das Verfassungsgericht	111
b) Kontrolle im Wege des Referendum	112
c) Sonstige Rechtsbehelfe gegen Akte der Verwaltung	112
d) Besonderheiten des Rechtsschutzes gegen Akte der Gemeinden	115
e) Rechtsschutz gegenüber den privaten Normen (CEI-Normen)	116
2. Schutz der technischen Normen	116
a) Durch Strafgesetze	116
b) Durch Zivilrechtsnormen	116
c) Durch die Verwaltung	117
B) Rechtsvergleichende Analyse	123
I. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen	123
II. System der Regelung	124
III. Verfahren zum Erlaß der technischen Baunormen	127
IV. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben	128

	Seite
V. Rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen	129
1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit	129
2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit	129
3. Sonstige Rechtserheblichkeit	131
VI. Rechtsschutz	132
1. Gegenüber der Norm	132
2. Schutz der Norm	132

EINFÜHRUNG

Anlaß der Untersuchung sind Bestrebungen der Europäischen Gemeinschaften, Vorschriften des Baurechts zu harmonisieren. Ziel dieser Harmonisierung ist es vor allem, die Handelshemmnisse abzubauen, die sich aus Unterschieden in den technischen Anforderungen an die Beschaffenheit von Baumaterialien ergeben. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat deshalb am 27. 11. 1978 dem Rat den "Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften über Baubedarfsartikel" (ABl. Nr. C 308/3) vorgelegt. Dieser Richtlinienvorschlag befindet sich in einem fortgeschrittenen Stadium der Beratung in Expertengruppen des Rates, so daß mit seiner Annahme im Rat gerechnet werden kann.

Nach dem Richtlinienvorschlag sollen neben die technischen Prüf- und Anerkennungsverfahren für Baustoffe der Mitgliedstaaten entsprechende für die Europäischen Gemeinschaften einheitlich geltende Verfahren eingeführt werden. Dazu ist es erforderlich, daß auch die technischen Standards, die im Rahmen dieser Verfahren angewandt werden, vereinheitlicht werden. Es ist freilich noch offen, nach welcher Methode technische Baunormen in die europäischen Prüfverfahren eingeführt werden. Das wird erst in Richtlinien festgelegt werden, die in Ausführung der oben genannten Richtlinie die technischen Anforderungen für einzelne Baubedarfsartikel regeln. Die Diskussion, welche Methode am besten geeignet ist, wird in starkem Maße von den unterschiedlichen Systemen technischer Baunormen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft beeinflusst. Es ist deshalb nützlich, die wesentlichen Charakteristika dieser Systeme zu kennen, um ihre Vorzüge und Nachteile beurteilen zu können. Aufgabe der Untersuchung ist es, diese Kenntnisse für wichtige Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften zu vermitteln.

Die Darstellung der Systeme technischer Baunormen in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich, Großbritannien und Italien befaßt sich mit folgenden Aspekten: Träger

und System der Baunormung, Aufgaben der Baunormen, rechtliche Bedeutung technischer Baunormen, Rechtsschutz gegenüber technischen Baunormen sowie Schutz der technischen Baunormen. Aus der Untersuchung ausgeklammert bleiben die technischen Aspekte, also die Fragen, welchen technischen Inhalt die Baunormen haben und in welchem Umfang die einzelnen Mitgliedstaaten Baunormen eingeführt haben. Die Verwaltungsverfahren und die privatrechtlichen Rechtsverhältnisse, in denen die technischen Baunormen angewandt werden, werden nur insoweit behandelt, als zum Verständnis der rechtlichen Bedeutung technischer Normen erforderlich erscheint.

An der Untersuchung haben mitgearbeitet: Wissenschaftlicher Assistent Klaus-Dieter Borchardt, Hamburg (Länderbericht Bundesrepublik Deutschland); Colin Imrie, M.A. (Hons.) Universität Aberdeen, Edinburgh/Hamburg (Länderbericht Großbritannien); Dr. T. Luciano Monaco, Salerno/Hamburg (Länderbericht Italien); Eric Savoier, L. en Dr., Universität Straßburg (Länderbericht Frankreich). Ihnen allen sei gedankt.

A) LÄNDERBERICHTE

B U N D E S R E P U B L I K D E U T S C H L A N D

I. Einleitung

Eine allgemein gültige Definition des Begriffs "technische Baunorm" gibt es für das deutsche Baunormen-System bisher nicht¹⁾. Die technischen Baunormen können aber dahingehend umschrieben werden, daß sie unter Verwendung von mathematischen Formeln, Zeichnungen, Tabellen, Diagrammen und dgl. technische Einzelheiten festlegen, die als Leitprinzipien und Maßstäbe für richtiges Verhalten bei der Durchführung eines Bauvorhabens angesehen werden können.

Nach ihrem Inhalt können die technischen Baunormen - wie jede andere technische Norm auch - unterschiedlichen Arten von Normen zugeordnet werden²⁾.

Daneben bestehen weitere vielfältige Möglichkeiten einer Systematisierung der technischen Baunormen. So wäre z.B. auch eine Einteilung nach Baunormen, die als technische Baubestimmungen von den Bundesländern eingeführt worden sind, nach Baunormen, die in der $\sqrt{\text{VOB}}$ enthalten sind, nach Baunormen, die im Standardleistungsbuch erfaßt worden sind oder schließlich auch eine Einteilung nach den Trägern der Baunormen möglich.

In der folgenden Untersuchung soll der Einteilung nach den Trägern der Baunormen gefolgt werden, da nur so ein vergleichbarer und umfassender Überblick über das System der Regelung gegeben werden kann und die rechtliche Bedeutung dieser Baunormen deutlicher herausgestellt werden kann.

Nicht erfaßt werden von der Untersuchung die innerbetrieblichen technischen Baunormen (sogenannte Werksnormen), die heute von den in allen großen und den meisten mittleren Unternehmen der Bauindustrie existierenden Normenabteilungen zur Sicherung eines betriebseigenen Sicherheits- und Qualitätsstandards erarbeitet und in die be-

triebliche Praxis eingeführt werden.

Um möglichen Mißverständnissen vorzubeugen, sei darauf hingewiesen, daß mit der Verwendung des Begriffs "technische Norm" keine antizipierte Qualifizierung als "Rechtsnorm" erfolgt, sondern diese beiden Begriffe bewußt gegenübergestellt werden.

II. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen und die von ihnen erlassenen Normen

1. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen

Im Bereich der technischen Baunormen scheidet der Staat als Träger der Erarbeitung technischer Baunormen weitgehend aus. Soweit ersichtlich, existieren in diesem Bereich lediglich wenige von der obersten Bauadministration selbständig erarbeitete Richtlinien³⁾. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß der Staat die Erarbeitung technischer Baunormen nicht als eine primär ihm obliegende Aufgabe ansieht, sondern weitgehend der privaten Initiative überläßt.

Von den 147 privaten Normungsorganisationen, die sich mit der Erarbeitung technischer Normen beschäftigen, ist für den Bereich der technischen Baunormen allein das Deutsche Institut für Normung (DIN) von Bedeutung⁴⁾.

Das DIN, das mit Wirkung vom 21. Mai 1975 aus dem "Deutschen Normungsausschuß" (DNA) hervorgegangen ist, ist ein eingetragener Verein und hat seinen Sitz in Berlin (West)⁵⁾. Gemäß § 1 seiner Satzung vom 20.4.1975 besteht seine Aufgabe darin, auf ausschließlich gemeinnütziger Basis "durch Gemeinschaftsarbeit der interessierten Kreise zum Nutzen der Allgemeinheit" Normen zur Rationalisierung, Qualitätssicherung, Sicherheit und Verständigung aufzustellen, zu veröffentlichen und ihre Anwendung zu fördern. Die eigentliche Normungsarbeit wird nach § 9 der Satzung "von

in Normenausschüssen zusammengefaßten Arbeitsausschüssen" durchgeführt. Unter der Bezeichnung "Normenausschuß" faßt das DIN "Normenausschüsse" zusammen, die die Verantwortung für die Normung auf ihren jeweiligen Fach- und Wissensgebieten tragen ⁶⁾.

Im Bereich des Bauwesens wurde unter Zustimmung der interessierten Kreise am 1. Februar 1947 die bis dahin lose Organisation der Bauordnung im DIN in die Verantwortung des gleichzeitig gegründeten Fachnormenausschusses Bauwesen gelegt. Zu diesem NA-Bauwesen gehören heute 13 Fachbereiche mit über 300 Arbeitsausschüssen und insgesamt mehr als 2.000 ehrenamtlichen Mitarbeitern aus Wirtschaft, Wissenschaft, Materialprüfung und Verwaltung. Die Erarbeitung der technischen Baunormen für die Bauzulassung und Bauausführung erfolgt insbesondere in den Arbeitsausschüssen der Fachbereiche "Einheitliche technische Baubestimmungen" (ETB-Ausschuß), "Beton und Stahlbeton" (Deutscher Ausschuß für Stahlbeton), "Stahlbau" (Deutscher Ausschuß für Stahlbau), "Straßen- und Wegebrücken", "Baugrund" für die Eigenschaften von Baustoffen im Fachbereich "Baustoffe und Bauteile" sowie einer Reihe von Arbeitsausschüssen der Fachnormenausschüsse Holz, Wasserwesen und Abwasser, Heizung und Lüftung, Kunststoffe u.a. Die Arbeitsausschüsse, bestehend aus jeweils höchstens 21 Mitgliedern setzen sich zusammen aus Vertretern der Behörden, der bauenden Verwaltungen, der Materialprüfungsanstalten, Vertretern von Hochschulen und Verbänden, der Bauausführenden und baustofferzeugenden Wirtschaft, der Freien Berufe (Architekten, Ingenieure etc.), der Unternehmen und der Sachversicherer. Diese Ausschüsse sind keine ständig tagenden Einrichtungen, sondern sie werden bei jeder Neubearbeitung einer technischen Norm neu zusammengesetzt. Die Mitarbeit in diesen Ausschüssen ist freiwillig und ehrenamtlich.

Gerade wegen der Eigenfinanzierung der Mitarbeit in den Arbeitsausschüssen ist zum Schutz der Verbraucher im Oktober 1974 mit Unterstützung und Beteiligung der Bundesregierung im DIN der Verbraucherrat gegründet worden,

Seine Aufgabe ist es, die Verbraucherinteressen zu koordinieren und in die Facharbeit der Ausschüsse einzubringen ⁷. Dabei wird er im NA-Bauwesen vor allem durch die bauende Verwaltung unterstützt, da sich die Interessen beider Beteiligter an der Normungsarbeit weitgehend entsprechen.

Die Kosten dieser Institution werden vom Bundesministerium für Wirtschaft getragen.

Die Zusammenarbeit des Bundes mit dem DIN ist seit dem 5.6.1975 vertraglich geregelt. Während man ursprünglich eine gesetzliche Regelung (Normen-Organisationsgesetz) wie etwa in Frankreich, Belgien und Österreich schaffen wollte, ist schließlich zwischen dem Bund und dem DIN ein - privatrechtlicher - Normenvertrag geschlossen worden ⁸⁾. Dieser enthält neben der Anerkennung des DIN als zuständige Normungsorganisation (§ 1 Abs. 1) dessen ausdrückliche Verpflichtung, das öffentliche Interesse bei der Normung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 1), behördliche Vertreter an der Normung zu beteiligen, (§ 2), Normungsarbeiten auf Wunsch des Staates - soweit es öffentliche Sicherheitsbelange erfordern - durchzuführen (§ 4 Abs. 1) und dabei "verweisungsfähige" Normen zu schaffen, in internationalen Organisationen die deutschen Interessen zu vertreten (§ 1 Abs. 2) und über alle wesentlichen Vorgänge auf dem Gebiet der Normung die Bundesregierung zu unterrichten (§ 5). Die gleiche Informationspflicht hat auch der Staat übernommen (§ 5); daneben auch die der finanziellen Förderung der Normungsarbeit des DIN (§ 1 Abs. 3). Indirekt ergibt sich auch die Verpflichtung des Staates, zukünftig in Gesetzen und Verordnungen mit technischem Inhalt auf Normen zu verweisen, wann immer dies möglich ist ⁹⁾.

Entsprechende Vereinbarungen sind auch zwischen den Obersten Bauaufsichtsbehörden und dem NA-Bauwesen, der durch das DIN vertreten wurde, getroffen worden.

2. System der Regelung

a) Staatliche Normen

Die Möglichkeit, bautechnische Anforderungen auf normativer Ebene, also durch den parlamentarischen Gesetzgeber durch Gesetz oder durch die Verwaltung durch Rechtsverordnungen aufgrund eines Gesetzes zu erlassen, wird in Deutschland im Bauwesen nur praktiziert, wenn beim DIN ein Konsens nicht erreicht werden kann. 9a)

Hinsichtlich einer gesetzlichen Regelung liegt dies vor allem daran, daß die Legislative weder die notwendige technische Sachkunde noch die erforderliche Beweglichkeit besitzt, um den jeweiligen Entwicklungsstand der Bautechnik laufend zu rezipieren. Außerdem besteht bei selbst unzulänglicher Normierung durch den Gesetzgeber die Gefahr, daß er sich in Detail-Regelungen verliert und damit die grundsätzlichen politischen Aufgaben der Gesetzgebung und der demokratischen Kontrolle verfehlt¹⁰⁾.

Auch die Exekutive kann trotz ihrer größeren Sachkunde, ihres Informationsvorsprungs vor dem parlamentarischen Gesetzgeber und ihrer größeren Flexibilität sowie weitgespannter gesetzlicher Ermächtigungen die Normierungslücke im technischen Bereich nicht aus eigenem Vermögen durch Rechtsverordnungen schließen¹¹⁾.

Lediglich in wenigen Ausnahmefällen werden auf staatlicher Seite technische Baurichtlinien von der Obersten Bauadministration erarbeitet und in Gestalt von Verwaltungsvorschriften herausgegeben¹². Dies ist insbesondere immer dann der Fall, wenn eine gewünschte Norm anders nicht zustandekommt, wie etwa bei den fehlgeschlagenen Versuchen der Herausgabe von DIN-Normen im Bereich des Wärmeschutzes im Hochbau (DIN 4108) sowie des Schallschutzes im Hochbau (DIN 4109).

Als Alternative zur eigenständigen im Einzelfall vorzunehmenden Erarbeitung technischer Baunormen¹³ in Rechtsvorschriften geht man in der Bundesrepublik Deutschland überwiegend den Weg der "Verweisung auf technische Baunormen", teilweise auch den Weg der wörtlichen Aufnahme der von Drit-

ten erarbeiteten technischen Baunormen in die Rechtsvorschriften¹⁴⁾. Als Gründe für dieses staatliche Vorgehen sind vor allem zu nennen:

- die technische Norm kann flexibler als die Rechtsvorschrift dem sich verändernden Stand von Wissenschaft und Technik angepaßt werden (Flexibilität);
- der Staat wird von Aufgaben entlastet, die von seinen Beamten mangels eines ausreichenden technisch-wissenschaftlichen Wissens nur unzureichend wahrgenommen werden können (Entlastung der Rechtsetzungsorgane);
- das Gesetz kann sich auf grundlegende Anforderungen beschränken, was der Klarheit und dem Verständnis dient (Entlastung des Gesetzes);
- Möglichkeit der Mitwirkung fachkundiger Kreise an der Normsetzung (Kooperation)¹⁵⁾.

Gemeinsame Grundlage der technischen Baunormen für Bund und Länder bilden das BBauG, die BauO, das BImSchG *die* GewO und die Arbeitsstättenrichtlinien. Eine besondere Bedeutung haben die Baunormen durch die Bauordnungen der Länder erfahren. Sie sind insbesondere für den Vollzug der Vorschriften über die Standsicherheit, den Brandschutz, den Gesundheitsschutz, den Schallschutz und den Wärmeschutz unentbehrlich geworden. Hierfür enthalten die Bauordnungen selbst keine konkreten Maß- und Zahlenangaben. Sie begnügen sich damit, allgemeine Anforderungen zu stellen, z.B. "jede bauliche Anlage muß im ganzen, in ihren einzelnen Teilen und für sich allein standsicher und dauerhaft sein"¹⁶⁾ oder "für bauliche Anlagen muß ein den klimatischen Verhältnissen entsprechender Wärmeschutz und ein ausreichender Schallschutz vorgesehen werden"¹⁷⁾. Da weder der Bauherr noch der Architekt mit diesen

unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten können, wird die Frage, wie die Standsicherheit gewährleistet und ein entsprechender Wärmeschutz sowie ein ausreichender Schallschutz zu erreichen ist, in den Bauordnungen durch Verweisung auf allgemein anerkannte Regeln der Baukunst beantwortet. Die Bauordnungen verlangen, daß die anerkannten Regeln der Baukunst beachtet werden müssen¹⁸⁾. Das bedeutet, daß Planung, Berechnung und Ausführung von baulichen Anlagen den allgemein anerkannten Regeln der Baukunst oder - was mit umfaßt wird - der Bautechnik oder Technik entsprechen müssen.^{18a)}

b) Nicht-staatliche technische Normen (DIN-Normen)

Von den im Bauwesen der Bundesrepublik Deutschland existierenden nicht-staatlichen technischen Bau-normen sind vor^{allem} die des Deutschen Instituts für Normung von Bedeutung. Von den heute etwa 22.000 DIN-Normen und Norm-Entwürfen betreffen fast 1.000 das Bauwesen. Von diesen sind knapp 200¹⁹⁾ durch ministerielle "Erlasse", "Bekanntmachungen" oder "Richtlinien", also durch allgemeine Verwaltungsvorschriften, entsprechend den in den Landesbauordnungen enthaltenen Ermächtigungen²⁰⁾, als "technische Baubestimmungen" von den obersten Bauaufsichtsbehörden der Länder - dies sind in der Regel die Innenminister der Länder - in die Praxis der Bauaufsichtsverwaltung eingeführt worden. Dies geschieht auf Vorschlag des "Instituts für Bautechnik"²¹⁾, das aus der Vielzahl überbetrieblicher technischer Baunormen die in Frage kommenden Regeln, also vor allem diejenigen, die sich primär mit der Sicherheit auf dem Bausektor befassen, auswählt.

Nach den jeweiligen Vorschriften der Landesbauordnungen²²⁾ sollen auch diese "eingeführten technischen Baubestimmungen als allgemein anerkannte Regeln der Baukunst gelten.

In diesen bauaufsichtlich eingeführten Baubestimmungen werden Festlegungen getroffen, die für die Sicherheit der Bauwerke, für ihre Güte und Dauerhaftigkeit sowie für die Gesundheit der Menschen maßgebend sind, also z.B. Bestimmungen für Lastannahmen, für Standsicherheit, für Schutz gegen Feuer, Feuchtigkeit, Kälte, Schall und auch für die Bauausführung einschließlich der Güte der Baustoffe, soweit die Sicherheit davon abhängt²³. Sie werden überwiegend vom ETB-Ausschuß und seinen Arbeitsausschüssen erarbeitet, soweit die Normung nicht einem anderen Spezialfachbereich vorbehalten ist.

Daneben befaßt sich eine fast ebensogroße Anzahl von Baunormen außerhalb des "Sicherheitsbereichs" mit der Festlegung von Mindestqualitäten, Maßen u.a.m. Diese Baunormen werden häufig über die ATV's zur VOB Bestandteile der Bauverträge.

Aufgrund ihres Inhalts kann es sich bei den technischen Baunormen handeln um:

- Dienstleistungsnormen;
- Gebrauchstauglichkeitsnormen;
- Liefernormen;
- Maßnormen;
- Planungsnormen;
- Prüfnormen;
- Qualitätsnormen;
- Sicherheitsnormen;
- Stoffnormen;
- Verfahrensnormen;
- Verständigungsnormen²⁴⁾;
- oder eine Mischung hiervon.

Das Verfahren zur Erarbeitung technischer Normen ist in DIN 820 Teil 1 (Februar 1974) und Teil 4 (Februar 1974) für alle technischen DIN-Normen einheitlich festgelegt, d.h.

- Jedermann kann das Einleiten von Normungsarbeiten beantragen.
- Vor Beginn jeder Normungsarbeit ist vom zuständigen Organ des DIN zu klären, ob
 - hierfür ein Bedarf besteht oder zu erwarten ist,
 - die interessierten Kreise bereit sind mitzuarbeiten,
 - in regionalen oder internationalen Normenorganisationen entsprechende Normungsvorhaben bereits bearbeitet werden,
 - der Normungsgegenstand für die regionale oder internationale Normung in Betracht kommt.
- Die vorgesehene Fassung einer Norm muß vor ihrer endgültigen Festlegung der Öffentlichkeit zur Stellungnahme vorgelegt werden, im allgemeinen durch Veröffentlichung eines Norm-Entwurfes im DIN-Anzeiger für technische Regeln der DIN-Mitteilungen. Für die Stellungnahmen müssen der Öffentlichkeit von dem Zeitpunkt an, an dem der Norm-Entwurf veröffentlicht worden ist, vier Monate zur Verfügung stehen. Auf jedem Norm-Entwurf ist das Ende der Einspruchsfrist anzugeben. Bei einem Einspruch zu einem Norm-Entwurf ist im Falle der Ablehnung dieses Einspruchs die Möglichkeit gegeben, beim Vorsitzenden des Normenausschusses ein Schlichtungs- und gegebenenfalls ein Schiedsverfahren zu beantragen²⁵⁾. Folge des Einspruchsverfahrens ist entweder die Herausgabe eines zweiten Norm-Entwurfs (u.U. in der ursprünglichen Fassung) oder die ersatzlose Zurückziehung eines Entwurfs.

- Lenkungs-gremien der Fachbereiche entscheiden über die Aufnahme oder Wiederaufnahme von Normungsarbeiten.
- In den Arbeitsgremien müssen alle interessierten Kreise ausgewogen vertreten sein ²⁶.
- Keine Gruppe kann überstimmt werden. Dies vor allem auch nicht durch ein gemeinschaftliches Vorgehen der Vertreter des Bundes und der Länder.
- Beim Erarbeiten von Normen ist darauf zu achten, daß sie nicht im Widerspruch zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften stehen.
- Das deutsche Normenwerk bildet ein einheitliches, in sich widerspruchsfreies Regelwerk, deshalb müssen seine Normen inhaltlich aufeinander abgestimmt sein. Ein und derselbe Normungsgegenstand darf nicht unter mehreren DIN-Nummern oder Folge-teilnummern genormt sein. Eine Norm ist bestimmt, klar, widerspruchsfrei und möglichst vollständig zu formulieren.
- Die Geschäftsstelle der Normenprüfstelle sendet die Norm-Entwürfe den Mitgliedern des Präsidiums des DIN und der Normenprüfstelle zur Stellungnahme zu. Aufgrund der Durchsprache in der Normenprüfstelle verfaßt deren Geschäftsstelle die zusammenfassende Stellungnahme und gibt sie an die Geschäftsstelle des zuständigen Normenausschusses weiter.

- Die Laufzeit eines Norm-Entwurfes soll nicht länger als zwei Jahre betragen. Nach 18 Monaten muß deshalb der zuständige Arbeitsausschuß entscheiden, ob der betreffende Norm-Entwurf durch einen weiteren Norm-Entwurf, eine Vornorm oder eine Norm abgelöst oder ersatzlos zurückgezogen wird. Auf eine Vornorm wird immer dann zurückgegriffen, wenn die Norm in der Praxis dringend benötigt wird, die Herausgabe einer endgültigen Norm jedoch noch nicht möglich ist, weil die Festlegungen noch erprobt werden müssen oder noch regional oder international beraten werden. Die Laufzeit einer Vor-Norm soll nicht mehr als drei Jahre betragen.

c) Internationale Normen

Regionale oder internationale Normen (z.B. Normen der ISO - International Organisation for Standardisation - , EN-Normen des CEN - Europäisches Komitee für Normung -) sollen möglichst ohne Überarbeitung in deutscher Übersetzung als Deutsche Normen übernommen werden. Voraussetzung dafür ist, daß bei ihrer Erarbeitung die deutsche Öffentlichkeit unterrichtet und zur Stellungnahme aufgefordert wurde und ihre Stellungnahmen bei der Erarbeitung der regionalen oder internationalen Norm berücksichtigt worden sind²⁷⁾. Hinsichtlich der ISO-Normen, von denen es im Bereich des Bauwesens ca. 80 Normen und 40 Norm-Entwürfe gibt, ist im Normenausschuß Bauwesen des DIN jedem ISO-Normungsgremium ein Arbeitsausschuß zugeordnet worden, der über die Übernahme der ISO-Normenentwürfe berät. Sind diese von besonderer Bedeutung und geeignet, ohne Änderungen in das Deutsche Normenwerk aufgenommen zu werden, so werden sie als DIN-ISO-Norm-Entwürfe veröffentlicht und unterliegen dann der gleichen Behandlung wie die DIN-Normen selbst.

Die EN-Normen des CEN werden durch entsprechende Zustimmung des nationalen Normungsinstituts in das nationale Normenwerk überführt. Die EN-Normen müssen von allen zustimmenden CEN-Mitgliedern in nationale Normen ohne Änderung von Inhalt und Form überführt werden. Auch sie unterliegen dann als nationale Normen der gleichen rechtlichen Behandlung wie gewöhnliche DIN-Normen²⁸⁾.

Die Arbeiten des CEN im Baubereich nehmen in jüngster Zeit immer stärker zu. Zur Zeit arbeitet das CEN in diesem Bereich etwa an 20 Projekten.

Das Verhältnis zwischen der ISO und dem CEN ist dadurch gekennzeichnet, daß das CEN keine Normungsprojekte in Angriff nehmen darf, wenn die ISO bereits auf diesem Gebiet tätig geworden ist.

d) Allgemein anerkannte "Regeln der Baukunst"

Zunächst ist festzuhalten, daß die "Regeln der Baukunst" nicht die architektonisch-künstlerische Gestaltung der Bauwerke beschreiben, sondern es dabei allein um die Wahrung des technisch gebotenen Mindeststandards geht²⁹. Eine Klarstellung ist insoweit auch dadurch vorgenommen worden, als seit 1981 einheitlich von den "Allgemein anerkannten Regeln der Technik" gesprochen wird. Der technisch gebotene Mindeststandard ist nur dann eine allgemein anerkannte Regel der Technik, wenn er der Durchschnittsmeinung der auf dem Gebiet des Bauwesens tätigen Fachleute über das, was als Stand der Technik anzusehen ist, entspricht.

Verein- zelt in der Wissenschaft aufgestellte theoretische Ansichten sind ebenso wenig beachtlich wie die Meinung eines Außenseiters in der Praxis³⁰). Die Regeln müssen also von der Allgemeinheit der mit dem jeweiligen Bereich betrauten Praktiker als richtig akzeptiert werden. In den Landesbauordnungen wird auf sie normativ Bezug genommen, indem sie dort als Maßstab für die allgemeinen Anforderungen an baulichen Anlagen verwendet werden³¹).

Zu unterscheiden sind die allgemein anerkannten Regeln der Technik von den DIN-Normen. Es besteht Einigkeit darüber, daß beide nicht in jedem Falle identisch sind³²). Einzelnen DIN-Normen kann die notwendige allgemeine Anerkennung als Regel der Technik fehlen; so ist es durchaus denkbar, daß eine im DIN-Normenwerk enthaltene Festlegung in der Zwischenzeit durch die neuere Entwicklung im Bereich der Bautechnik überholt, die neue Regel auch allgemein anerkannt, jedoch die Norm (noch) nicht geändert

worden ist. In aller Regel werden die allgemein anerkannten Regeln der Technik jedoch ihren Niederschlag in den von den privaten Normungsorganisationen erarbeiteten und veröffentlichten technischen Normen finden ³³⁾, wofür schon die Art ihres Zustandekommens spricht.

Die technischen Normen stellen ein wesentliches Hilfsmittel zur Festlegung der allgemein anerkannten Regeln der Technik dar ^{34/35)}. Die Regeln der Technik brauchen nicht unbedingt schriftlich niedergelegt zu sein, sie können auch auf andere Weise, z.B. durch Sachverständigen-Gutachten, dargetan werden (ungeschriebene Regeln der Technik).

III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben

Grundlage technischer Baunormung sind die Forderungen der Bauwerksnutzer nach Sicherheit, Hygiene und Komfort bzw. Qualität. Die Aufgabe der einzelnen Baunormen besteht darin, einen oder mehrere Teilbereiche dieser allgemeinen Forderungen so zu beschreiben, daß die Erfüllung dieser Grundbedürfnisse der Bauwerksnutzer sichergestellt wird ³⁶⁾.

Insoweit werden mit der Aufstellung und Verbreitung der technischen Baunormen öffentliche Aufgaben ³⁷⁾ erfüllt, die in vielfältiger Weise die Interessen der Allgemeinheit berühren.

- 1) Eine wichtige Aufgabe der technischen Baunormen ist dabei im Bereich der Gefahrenabwehr zu sehen. Dies belegen vor allem die zahlreichen Baunormen über die Standsicherheit, den Schutz vor Feuer, Feuchtigkeit, Wärme und Schall, sowie über die sicherheitstechnischen Einzelheiten der Bauausführung einschließlich der Gütenormen.

- 2) Sozialpolitische Belange werden von den technischen Baunormen z.B. im Zusammenhang mit der Wohnqualität oder der Schaffung von Kinderspielplätzen sowie im Bereich des Lärmschutzes im Städtebau wahrgenommen. Hinzuweisen ist auch auf die gerade im Laufe der letzten zehn Jahre entstandenen Normen, die Behinderten und alten Menschen eine "freundlichere Umwelt" schaffen wollen.
- 3) Bereits der Begriff "technische Baunormen" macht deutlich, daß zwischen diesen Normen und der Baukultur kein unmittelbarer Zusammenhang bestehen kann.
- 4) Wirtschaftliche Gesichtspunkte spielen insoweit eine gewichtige Rolle im Bereich der technischen Baunormen, als z.B. die in den Normen aufgestellten technischen Anforderungen einen Ausgleich zwischen dem was sicherheitstechnisch machbar und dem was wirtschaftlich vertretbar ist, schaffen sollen. Daneben dienen technische Baunormen auch der Rationalisierung im Bereich des Bauwesens, die sich infolge der dadurch eintretenden Kostensenkung günstig auf die wirtschaftliche Situation der Bauwirtschaft auswirkt. Zur Vereinfachung des Baugeschehens und damit zu größerer Wirtschaftlichkeit haben auch die technischen Baunormen beigetragen, die sich mit der Sortenbereinigung und der Klassifizierung befaßt haben.
- 5) Die technische Baunormung dient auf vielfältige Weise auch den Zwecken des Verbraucherschutzes. Dies trifft vor allem auf die zahlreichen Prüf-, Qualitäts- und Gebrauchstauglichkeitsnormen zu, die im Bereich des Bauwesens für die Bauteile und Baumaterialien erarbeitet worden sind.
Der Schutz der Verbraucherinteressen durch tech-

nische Baunormen ist gerade deshalb von so großer Bedeutung, weil sowohl das bürgerliche Gesetzbuch als auch die VOB nur einen geringen Schutz der Verbraucher gewährleisten haben.

- 6) Seit Mitte der 70er Jahre haben die technischen Baunormen schließlich auch eine immer größer werdende Bedeutung im Bereich des Umweltschutzes erlangt. Ein Beispiel dafür bieten die ständig steigenden Anforderungen an den Lärmschutz von außen, die in der Neufassung der DIN 4109 alle bis heute vorhandenen technischen Möglichkeiten berücksichtigen wird.

Insgesamt entsprechen diese Punkte auch den in DIN 820 Teil 1 (März 1975) niedergelegten Grundsätzen der Normungsarbeit. Danach hat sich der Inhalt der Normen an den Erfordernissen der Allgemeinheit zu orientieren. Die Normen haben den jeweiligen Stand der Wissenschaft und Technik sowie die wirtschaftlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen. Sie sollen die Entwicklung und die Humanisierung der Technik fördern, sowie dem Schutz unserer Umwelt dienen.

IV. Rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen

1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit

Technische Baunormen sind nur dann unmittelbar rechtswirksam, wenn sie - unabhängig von ihrer Rechtsqualität bei legislativer oder administrativer Verweisung³⁹⁾ - als objektiv verbindliche Normen des positiven Rechts angesehen werden können.

a) Staatliche technische Baunormen

Im deutschen System werden technische Baunormen von staatlicher Seite vereinzelt von der obersten Bauadministration erarbeitet und überwiegend in Form von Verwaltungsvorschriften herausgegeben⁴⁰⁾.

Damit stellt sich für sie das allgemeine Problem der rechtlichen Bedeutung von Verwaltungsvorschriften, insbesondere ihre etwaige Bindungswirkung.⁴¹⁾

Den dogmatischen Einzelheiten dieses bis heute noch in der Literatur stark diskutierten Problems braucht an dieser Stelle nicht weiter nachgegangen zu werden, sondern es genügt in diesem Zusammenhang festzustellen, daß die als Verwaltungsvorschriften erlassenen technischen Baunormen zunächst nur interne Bindungswirkung entfalten, also lediglich für die nachgeordneten Behörden (verwaltungsintern) verbindlich sind.

Da die Vorschriften von den nachgeordneten Behörden gewöhnlich befolgt werden, ist damit zugleich eine - wenn auch nur indirekte - Beeinflussung der Rechtsstellung des Bürgers verbunden, denn bei Einhaltung der technischen Baunormen kann der Bürger davon ausgehen, daß eine den Regeln entsprechende bauliche Anlage von den zuständigen Behörden normalerweise nicht beanstandet wird.

Darüber hinaus können die Verwaltungsvorschriften unmittelbare externe Wirkung entfalten, wenn die Verwaltung sich namentlich im Bereich der Ermessensverwaltung und der Konkretisierung unbestimmter Gesetzesbegriffe durch Verwaltungsvorschriften und

deren ständige Befolgung an die darin enthaltenen Festlegungen zugunsten des Bürgers selbst bindet.⁴²⁾

Die in den Verwaltungsvorschriften selbst niedergelegten Baunormen dienen der Konkretisierung der in den Landesbauordnungen enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe "Allgemein anerkannte Regeln der Baukunst" oder "Allgemein anerkannte Regeln der Bautechnik". Diese unbestimmten Gesetzesbegriffe eröffnen nach herkömmlicher Verwaltungsrechtsdogmatik zwar keinen Ermessensspielraum, jedoch können die zu ihrer Konkretisierung ergangenen Verwaltungsvorschriften eine "Außenwirkung kraft Selbstbindung" auch dann entfalten, wenn die administrativen Entscheidungen auch hier nur einer eingeschränkten richterlichen Kontrolle unterliegen.⁴³ Dies ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn man der Exekutive bei der Anwendung dieser unbestimmten Gesetzesbegriffe einen Beurteilungsspielraum, der nur beschränkt richterlicher Prüfung unterliegt, darüber zubilligen muß, was nach den allgemein anerkannten Regeln der Baukunst erforderlich ist.^{43 a}

Die dogmatischen Einzelheiten der "Lehre vom Beurteilungsspielraum" brauchen hier nicht vertieft zu werden. Im Ergebnis ist jedenfalls eine hinreichende Grundlage für die Annahme, daß die Verwaltung bei der Konkretisierung der "Allgemein anerkannten Regeln der Baukunst" durch technische Baunormen in allgemeinen Verwaltungsvorschriften einen Spielraum eigenverantwortlicher Einschätzung und Bewertung wahrnimmt, also letztverbindlich entscheidet, nur dann gegeben, wenn es sich dabei materiell um Entscheidungen besonders sachkundiger, repräsentativer und unabhängiger Gremien, also um rechtlich unvertretbare Werturteile handelt.⁴⁴

Die oberste Bauadministration, die selbständig technische Baunormen erarbeitet und in Form von Verwaltungsvorschriften herausgibt, kann jedoch weder als unabhängiges noch als repräsentatives Gremium angesehen werden, so daß diese technischen Baunormen keine unmittelbare Außenwirkung entfalten können.

b) Nicht-staatliche technische Baunormen (DIN-Normen)

Die nicht-staatlichen technischen Baunormen als solche können nur dann als verbindliches objektives Recht angesehen werden, wenn den Normungsverbänden; hier also dem DIN, eine entsprechende Rechtsetzungsmacht ^{würde} zustehen oder die vom DIN herausgegebenen Normen Gewohnheitsrecht darstellen würden.

Als privater Verein kann dem DIN eine Rechtsetzungsbefugnis allenfalls vom Staat verliehen worden sein.

Dabei scheidet eine Ermächtigung zum Erlaß rechtsverbindlicher technischer Normen in der Form von Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 Abs. 1 von vornherein aus, da nach dem vom Gewaltenteilungsprinzip bestimmten Grundgedanken des Art. 80 GG eine Verlagerung der Befugnis zum Erlaß allgemeinverbindlicher Rechtsnormen im Range von Rechtsverordnungen allein auf die dem Parlament verantwortliche Exekutive und nur unter den in Art. 80 GG genannten Voraussetzungen zulässig sein soll.

In Betracht kommt lediglich die Verleihung von Satzungsautonomie. Abgesehen von der grundsätzlichen Frage der Zulässigkeit einer Verleihung von öffentlich-rechtlich verbindlicher Satzungs Gewalt an private Institutionen.⁴⁵⁾, sind für die Einräumung autonomer Satzungs Gewalt an das DIN bereits zwei wesentliche Voraussetzungen nicht erfüllt.

Zum einen fehlt es an der zur Verleihung von Satzungsautonomie notwendigen gesetzlichen Grundlage, zum anderen unterliegt das DIN keiner staatsaufsichtlichen Kontrolle, der jede Selbstverwaltung nach den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und der parlamentarischen Kontrolle unterliegen muß.

Damit können die technischen Baunormen nicht schon infolge ihrer Verabschiedung durch das DIN objektiv verbindliche Normen des positiven Rechts sein.

Die DIN-Baunormen sind schließlich auch nicht aufgrund von Gewohnheitsrecht unmittelbar rechtswirksam, da insoweit die Voraussetzungen einer langandauernden Übung und die Überzeugung rechtlicher Gebotenheit nicht erfüllt sind.⁴⁶⁾ Für eine derartige Anerkennung fehlt es wegen der ihnen innewohnenden Dynamik und dem daraus folgenden Erfordernis der häufigen inhaltlichen Änderung an einer langandauernden Übung. Denkbar wäre allerdings auch ein Gewohnheitsrechtssatz, nach dem das gesamte DIN-Normenwerk als rechtsverbindlich anzusehen ist; damit wären mittelbar auch die

einzelnen technischen Baunormen des DIN in ihrer jeweiligen Form gewohnheitsrechtlich anerkannt. Da jedoch die Anwendung der DIN-Normen in den verschiedenen technischen Bereichen zu unterschiedlich ist, muß auch hier das Erfordernis der länger andauernden, gleichmäßigen Anwendung verneint werden.⁴⁷⁾

Einen Sonderfall stellt die richterliche Konkretisierung gesetzlicher Generalklauseln und unbestimmter Gesetzesbegriffe unter Rückgriff auf die technischen Normen dar, was bei der rechtlichen Beurteilung technischer Sachverhalte im allgemeinen der Fall ist. Da die richterliche Konkretisierung Rechtsetzung ist, erwerben die Normen für den Einzelfall und nur inter partes den Charakter verbindlicher Rechtsnormen. Eine darüber hinausreichende Verbindlichkeit wird dadurch aber nicht begründet. Insbesondere entfalten die Urteile, in denen kraft Richterrecht verbindliche technische Normen formuliert werden, keine Präjudiz-Bindung⁴⁸⁾.

2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit

a) Aufnahme in eine Rechtsnorm

Hierbei handelt es sich um die Inkorporation der technischen Normen in die Texte der Rechtsvorschriften. Dabei werden die technischen Normen vollständig in den Text des Rechtsaktes oder seines Anhangs aufgenommen. Damit wird sichergestellt, daß das den Rechtsakt erlassende Organ die von ihm für erforderlich gehaltenen technischen Regelungen vollinhaltlich billigt und verantwortet, daß die Anforderungen an den Rechtsakt beachtet werden und bestehende Publikationsanforderungen eingehalten werden.

Diese Art von Verbindung von technischer Norm und Rechtsnorm wird nur dann gewählt, wenn gewährleistet

ist, daß technische Sachverhalte sich nicht kurzfristig ändern, sondern eine bestimmte Konstanz haben.

Aus diesem Grunde wurden bisher nur wenige durch ministerielle Verwaltungsvorschriften in die Praxis der Bauverwaltung eingeführten bautechnischen Normen ihrem vollen Wortlaut nach in die Veröffentlichung einbezogen⁴⁹⁾. Eine derart erfolgte Einbeziehung hat zur Folge, daß die technische Baunorm selbst in den Rang allgemeiner Verwaltungsvorschriften erhoben wird und deren Rechtswirkungen entfaltet.⁵⁰⁾

b) Verweisung in Rechtsnormen auf technische Baunormen

aa) Unmittelbare Verweisung

Zu unterscheiden sind bei dieser Form der Verweisungstechnik die "dynamische" Verweisung und die "statische" Verweisung.

(1) Bei der dynamischen Verweisung wird in der Rechtsvorschrift auf die jeweils neueste Fassung der betreffenden technischen Norm verwiesen. Gegen die Verwendung dieser Verweisungstechnik bestehen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken, die wie folgt zusammengefaßt werden können⁵¹⁾:

- Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip: z.B. bei dynamischen Verweisungen auf Regelungen der Exekutive wegen Umgehung des Art. 80 GG;
- Verstoß gegen das Demokratiegebot: bei dynamischen Verweisungen auf Normen anderer Instanzen;
- Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip: bei dynamischen Verweisungen von Bundes- und

Landesrecht und umgekehrt;

- Verstoß gegen das rechtsstaatliche Gebot der Gesetzesklarheit und -bestimmtheit und
- Verstoß gegen das Verkündungsgebot: z.B. bei Verweisungen auf Regelungen, die nicht im Bundesgesetzblatt oder den Gesetzblättern der Länder publiziert wurden, etwa auf Verwaltungsvorschriften, private Regelwerke wie DIN-Normen oder Regeln der Technik.

Aus diesen Gründen ist die dynamische Verweisung auf technische Normen als unzulässig anzusehen⁵²⁾. Sie ist ^{-soweit ersichtlich-} im Bereich des Bauwesens bisher auch noch nicht verwendet worden.

- (2) Eine starre Verweisung ^{ist dagegen} auf überbetriebliche technische Normen verfassungsrrechtlich zulässig⁵³⁾. Bei der starren Verweisung wird auf eine bestimmte technische Norm unter Angabe des Ausgabedatums verwiesen. Die starre Verweisung bedeutet, daß die Rechtsnorm, in der auf technische Normen Bezug genommen wird, durch diese selbst konkretisiert und ergänzt wird. Das hat zur Folge, daß die technischen Regelungen, auf die in einer Rechtsvorschrift zur Konkretisierung des Regelungszwecks Bezug genommen wird, durch die starre Verweisung zum Bestandteil der verweisenden Norm werden⁵⁴⁾. Die technische Norm wird allerdings aufgrund dieser Verweisung nicht formell zur Rechtsnorm; übernommen wird lediglich der Inhalt⁵⁵⁾. Damit ist auch nur der Inhalt der in Bezug genommenen technischen Norm verbindlich.

Im Bereich der technischen Baunormen wird auf diese Verweisungstechnik nur sehr selten

zurückgegriffen. Als Beispiel ist Art. 107 Abs.3 der Bayerischen Bauordnung (BayBO) i.d.F. vom 1.7.1979 zu nennen, der bestimmt, daß Rechtsverordnungen, welche die besonderen technischen Anforderungen zu regeln haben, die gemäß Art. 107 Abs. 1 BayBO an manche ungewöhnlich sicherheitsbedürftige Bauanlagen gestellt werden können, für diese technischen Anforderungen auf Bekanntmachungen besonderer sachverständiger Stellen verweisen dürfen. Gemeint sind damit u.a. die Normen, die vom DIN festgelegt werden. Diese Verweisungsmöglichkeit auf technische Baunormen des DIN ist allerdings in der genannten Bestimmung der Bayerischen Bauordnung nur für bestimmte Arten von Bauwerken und Bauteilen eröffnet.

bb) Mittelbare Verweisung über Generalklauseln

Die weitaus häufigste Form gesetzlicher Inbezugnahme technischer Baunormen erfolgt im Wege mittelbarer "Verweisung" über Generalklauseln. So bestimmen die Bauordnungen der Länder, daß bei der Errichtung baulicher Anlagen "die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst zu beachten sind" bzw. daß die baulichen Anlagen so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instandzuhalten sind, daß die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit, nicht gefährdet werden, wobei zur Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst heranzuziehen sind⁵⁶⁾. Gleichzeitig wird dabei klargestellt, daß als allgemein anerkannte Regeln der Baukunst auch die von der obersten Baubehörde eingeführten technischen Baubestimmungen des Deutschen Normenausschusses gelten.⁵⁷⁾

In diesen Fällen werden die bautechnischen Normen also durch zwei hintereinandergeschaltete Verwei-

sungen mit dem materiellen Bauordnungsrecht verknüpft. Die Landesbauordnungen beziehen sich mit der Bestimmung, daß als allgemein anerkannte Regeln der Baukunst "auch" die eingeführten technischen Baubestimmungen gelten sollen, unmittelbar nur auf die Einführungserlasse (-bekanntmachungen) der zuständigen Landesminister. Diese Verwaltungsvorschriften verweisen dann auf die von privaten Organisationen aufgestellten technischen Baunormen.

Infolge dieser mittelbaren Verweisung wird der Inhalt der technischen Baunormen nicht zum Inhalt der Rechtsvorschrift, sondern die Normeninhalte sind vielmehr reine Verwaltungsanweisungen, und damit allgemeine Verwaltungsvorschriften. Das bedeutet, daß auch die eingeführten technischen Baubestimmungen zunächst nur die nachgeordneten Bauaufsichtsbehörden (verwaltungsintern) unmittelbar binden sowie bei intakten Weisungsverhältnissen eine indirekte Beeinflussung der Rechtsstellung des Bürgers bewirken.

Anders als bei den von der obersten Bauadministration selbst erarbeiteten technischen Baunormen trifft die Exekutive hier jedoch keine eigene Sachentscheidung, sondern übernimmt durch die Verweisung auf überbetriebliche technische Baunormen die von dem unabhängigen, sachverständigen und repräsentativ besetzten Normenausschuß Bauwesen erarbeitete Regelungen. Damit sind hier die Voraussetzungen für die Annahme eines Beurteilungsspielraums erfüllt, so daß die eingeführten technischen Baubestimmungen eine "Außenwirkung kraft Selbstbindung der Verwaltung" zugunsten des Bürgers entfalten. Das bedeutet, daß die nachgeordneten Behörden und, soweit der Beurteilungsspielraum reicht, auch die Gerichte

bei Einhaltung der in Bezug genommenen technischen Baubestimmungen durch den Bürger davon auszugehen haben, daß den gesetzlichen Anforderungen genügt worden ist.

Hingegen sind die Bauherren nicht verpflichtet, sie zu befolgen. Indem die Landesbauordnungen vorschreiben, daß als allgemein anerkannte Regeln der Baukunst "auch" oder "insbesondere" die eingeführten technischen Baubestimmungen gelten, geben sie klar zu erkennen, daß den gesetzlichen Anforderungen auch auf andere Weise entsprochen werden kann.

Die durch die mittelbare Verweisung über Generalklauseln bewirkte rechtliche Bedeutung liegt folglich darin, daß eine gesetzliche Beweisvermutung dafür geschaffen wird, daß die eingeführten technischen Baunormen mit den allgemein anerkannten Regeln der Baukunst identisch sind, so daß derjenige, der die bekanntgemachten technischen Baunormen beachtet, sich auch auf die Einhaltung der allgemeinen Regeln der Baukunst gegenüber der Bauaufsichtsbehörde berufen kann ⁵⁸.

Diese Beweisvermutung ist jedoch jederzeit widerlegbar ⁵⁹⁾. Mehr als diese Beweisfunktion ist mit der amtlichen Einführung der technischen Baunormen jedoch nicht verbunden, kann auch aus rechtsstaatlichen Gründen nicht mit ihr verbunden sein, da sie nicht durch Rechtsverordnung, sondern durch Verwaltungsanordnung erfolgt.

3. Sonstige rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen

Die im Rechtsleben am häufigsten zu beobachtende rechtliche Bedeutung gewinnen die technischen Baunormen bei der Gestaltung der Bauleistungsverträge. Dadurch, daß in diesen Verträgen auf eine technische Baunorm verwiesen wird, ist der Inhalt dieser Norm Vertragsinhalt geworden. Aber auch selbst dann, wenn in dem Vertrag auf die technischen Baunormen gar nicht Bezug genommen worden ist, finden die einschlägigen technischen Baunormen im Streitfall Anwendung. Die Rechtsprechung mißt ihnen in diesen Fällen insoweit rechtliche Bedeutung zu, als sich mit ihrer Hilfe klären läßt, ob eine Lieferung oder Leistung fehlerhaft gewesen ist oder nicht⁶⁰⁾.

Darüber hinaus sind die technischen Baunormen als Maßstab bei der Rechtsanwendung von Bedeutung. So ziehen beispielsweise die Gerichte, die auf die ihnen unterbreiteten Streitfälle das Recht anzuwenden haben, häufig technische Baunormen als Beurteilungsmaßstab heran, wenn es z.B. darum geht, ob eine Bauleistung fehlerhaft ist oder ob sich jemand bei der Bauausführung fahrlässig verhalten hat. Welche Beschaffenheit in der Verkehrsauffassung als normal und damit als nicht fehlerhaft gilt, läßt sich sehr häufig den technischen Qualitätsnormen entnehmen. Auch die Frage, ob im konkreten Fall Fahrlässigkeit vorliegt, nämlich, ob die im Verkehr erforderliche Sorgfalt außer Acht gelassen wurde, läßt sich ebenfalls sehr häufig anhand von technischen Baunormen beantworten.

V. Rechtsschutz

1) Gegenüber der Norm

a) Kontrolle durch die Verwaltungsgerichte

In Betracht kommt allenfalls eine indirekte

Rechtskontrolle der technischen Baunormen durch die Verwaltungsgerichte im Rahmen der Überprüfung des Verwaltungshandelns, das sich nach diesen technischen Regelungen richtet.

Der Umfang dieser Inzidenzkontrolle richtet sich dabei nach der rechtlichen Qualität der technischen Baunormen. Insoweit geht auch die Rechtsprechung nunmehr davon aus, daß es sich bei diesen Normen prinzipiell um Tatsachenentscheidungen, nicht aber um Rechtsentscheidungen handelt. Als solchen wird den technischen Baunormen der Charakter von "antizipierten Sachverständigen-Gutachten" bzw. "normativen Vermutungen" für die Übereinstimmung von technischen Baunormen mit den in den Landesbauordnungen verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffen "allgemein anerkannte Regeln der Baukunst" zugesprochen.⁶¹⁾

Eine Rechtskontrolle findet bei dieser Einordnung insoweit statt, als der Verwaltungsrichter sich nicht ohne weiteres mit dem Eingreifen einer normativen Vermutung begnügen darf, sondern nach dem Grundsatz der Amtsermittlung von sich aus auch den Möglichkeiten eines atypischen Geschehens nachgehen muß.⁶²⁾ Auch hinsichtlich der Verwendung einer technischen Baunorm als antizipiertes Sachverständigen-Gutachten hat der Verwaltungsrichter diese Verwendung der technischen Baunormen auf ihre Zuverlässigkeit und ihren Beweiswert hin zu untersuchen. Diese Untersuchung umfaßt vor allem die Überprüfung, ob der Normungsverband die Kriterien der besonderen Sachkunde, der Repräsentation, der Unabhängigkeit

und der Verfahrenspublizität erfüllt und ob die betreffende technische Baunorm inhaltlich hinreichend konkret, differenziert und plausibel sowie zeitlich hinreichend jung erscheint, um als abgesicherte Grundlage für die Einzelfallentscheidung zu dienen.

Sollten selbst nach Ausschöpfung dieser Beweismittel weder die vermutete Tatsache (hier: daß die fraglichen technischen Baunormen "anerkannte Regeln der Baukunst" seien) noch ihr Gegenteil zur Überzeugung des Richters feststehen, ordnet die gesetzliche Tatsachenvermutung an, daß der Richter so zu entscheiden habe, als ob die vermutete Tatsache erwiesen sei (Beweisfunktion der "eingeführten technischen Baubestimmungen"), so daß nunmehr die materielle Beweislast dem Gegner der durch die Vermutung begünstigten Partei obliegt. Diese prozessuale Bedeutung erlangen diese Vermutungen jedoch nur dann, wenn der durch die Vermutung begünstigte Bürger im Wege der Verpflichtungsklage den Erlaß eines begünstigenden Verwaltungsaktes begehrt, zu dessen gesetzlichen Voraussetzungen die Einhaltung der "allgemein anerkannten Regeln der Baukunst" gehört, vor allem also bei Verpflichtungsklagen des Bürgers auf Erteilung einer Baugenehmigung. In diesem Fall würde normalerweise der Bürger die Beweislast für die Einhaltung der "allgemein anerkannten Regeln der Baukunst" tragen. Die Vermutung nimmt sie ihm jedoch ab und verlagert sie auf die beklagte Behörde. Wendet sich der Bürger dagegen mit einer Anfechtungsklage gegen einen ihn belastenden Verwaltungsakt, der mit der Begründung ergangen ist, die "allgemein anerkannten

Regeln der Baukunst" seien nicht beachtet worden, trifft die Beweislast für den ordnungswidrigen Zustand ohnehin die Behörde.⁶³⁾ In diesen Fällen ändert die Vermutung an der Beweislastverteilung also nichts und ist prozessual ohne Bedeutung.

b) Kontrolle durch die ordentlichen Gerichte

Eine Rechtskontrolle der technischen Baunormen durch die ordentlichen Gerichte findet überwiegend im Rahmen von Haftungsprozessen für fehlerhafte oder wirtschaftlich diskriminierende technische Baunormen statt. Bei fehlerhaften technischen Baunormen, die zwar sehr selten vorkommen, dafür aber eine erhebliche Gefahrenquelle bilden können, haftet der Normungsverband nach §§ 823 Abs.1, 31BGB den geschädigten Normanwendern oder Dritten aus dem Gesichtspunkt der Verkehrspflichtverletzung.

Werden fehlerhafte technische Baunormen durch Verwaltungsvorschriften rezipiert, so haftet der Staat für die durch die Anwendung dieser Normen entstandenen Schäden nach den Grundsätzen der Amtshaftung gemäß Art.34 GG, § 839 BGB. Die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte ist in diesen Fällen kraft Zuweisung gemäß Art.34 Satz 3 GG begründet.

Bei technischen Baunormen, die sich als mißbräuchliche Normenempfehlungen i.S.d. § 38 Abs.3 GWB darstellen, hat der Betroffene gemäß § 38 Abs.1 Satz 1 GWB, § 31 BGB Schadensersatz-, Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche gegen den Normungsverband.⁶⁴⁾

Neben den Schadensersatzansprüchen ist vor allem die Beseitigungsklage von Bedeutung, die in der Regel auf Zurückziehung der diskriminierenden Norm gerichtet ist, da nur in Ausnahmefällen einen Interessen des Geschädigten gerecht werdende inhaltliche Änderung oder Ergänzung der technischen Norm möglich ist.

2. Schutz der technischen Baunormen

a) Durch Strafgesetze

Als Schutz der technischen Baunorm durch das Strafgesetz kann ^{vor allem} die Bestimmung des § 323 Abs.1 StGB⁶⁵⁾ angesehen werden, die die Planung, Leitung oder Ausführung eines Baues oder des Abbruchs eines Bauwerkes unter Verstoß gegen die allgemein anerkannten Regeln der Technik mit Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bestraft. Dies gilt jedoch nur für diejenigen technischen Baunormen, die mit den allgemeinen Regeln der Technik identisch sind, was für jede technische Baunorm gesondert zu beurteilen ist.⁶⁶⁾

b) Durch das Zivilrecht

Zivilrechtlichen Schutz erlangen die technischen Baunormen immer dann, wenn sie vom Bauunternehmer und vom Bauherrn als Bestandteil des Bauleistungsvertrages vereinbart werden, was in der Regel geschieht. Damit entsteht eine Verpflichtung des Bauunternehmers zu einer der zugrundegelegten technischen Baunorm entsprechenden Leistung, deren Nicht- oder Schlechterfüllung zivilrechtliche Erfüllungs-, Gewährleistungs- oder Schadensersatzansprüche begründet.

c) Durch die Verwaltung

Der Schutz der technischen Baunormen wird auf Verwaltungsebene durch die staatliche Bauüberwachung gewährleistet, die u.a. auch die Kontrolle durch Stichproben über die Einhaltung der in den Bauordnungen der Länder enthaltenen Anforderungen, zu denen auch mittelbar über die Generalklauseln die technischen Baunormen gehören, umfaßt.

Bauüberwachungsbehörden sind dabei die unteren Bauaufsichtsbehörden (dies sind in Landkreisen und kreisfreien Städten die Ordnungsbehörden; in Hamburg und Berlin die Bezirksämter).

Die Bauüberwachung umfaßt sowohl das Baugenehmigungsverfahren, das vor Beginn des Bauvorhabens durchgeführt wird, als auch die Kontrollen, die während der gesamten Bauzeit in Form einer Rohbauabnahme sowie einer Schlußabnahme vorgenommen werden.

Im Baugenehmigungsverfahren wird geprüft, ob das Bauvorhaben den bauplanungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Vorschriften entspricht. Die Bauaufsichtsbehörden haben dabei auch auf die Einhaltung der "Allgemein anerkannten Regeln der Baukunst" und damit der als solche geltenden technischen Baunormen zu achten. Erfüllt ein Bauvorhaben diese Anforderungen nicht, so wird dem Bauherrn die Baugenehmigung versagt.

Wird eine Mißachtung der technischen Baunormen ^{während der Bauzeit} fest-
stellt (materielle Illegalität) kann die Bauaufsichts-
behörde die Baugenehmigung zurückzunehmen, den Bau stilllegen
oder bei Unanfechtbarkeit des Widerrufs der Baugenehmigung
und der dann ebenfalls vorliegenden formellen Illegalität
den Bau abreißen lassen. Zuvor muß die Behörde in jedem
Falle den Beteiligten die Möglichkeit geben, den recht-
mäßigen Zustand des Baues herzustellen.

Verantwortlich dafür, daß die öffentlich-rechtlichen
Vorschriften einschließlich der technischen Baunormen.
und die Anordnungen der Bauaufsichtsbehörde eingehalten
werden, sind neben dem Bauherrn der Architekt, der Bau-
unternehmer und der Bauleiter.

F u ß n o t e n :

- 1) Eine ausführliche Definition des Begriffs "technische Norm" ist in einem Dokument der Europäischen Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (ECE) vom Juni 1974 enthalten. Als technische Norm (engl.: standard; franz.: norme) wird dort bezeichnet: "Eine technische Spezifikation oder ein anderes Dokument, das der Öffentlichkeit zugänglich ist, unter Mitarbeit und im Einvernehmen oder mit allgemeiner Zustimmung aller interessierten Kreise erstellt wurde, auf abgestimmten Ergebnissen von Wissenschaft, Technik und Praxis beruht, den größtmöglichen Nutzen für die Allgemeinheit erstrebt und von einer auf nationaler, regionaler oder internationaler Ebene anerkannten Organisation gebilligt worden ist." Der Begriff "technische Spezifikation" wird dort definiert als: "Ein Dokument, das Merkmale eines Erzeugnisses oder einer Dienstleistung festlegt, wie Qualitätsstufen, Leistungsfähigkeit, Sicherheit, Abmessungen. Es kann Festlegungen über Terminologie, Bildzeichen, Prüfung und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung oder Beschriftung enthalten. Eine technische Spezifikation kann auch die Form einer Anleitung für die Praxis haben."
Economic Commission for Europe (ECE), Third Meeting of Government Officials Responsible for Standardization Policies, 10.-14. June 1974, Document ECE/Stand/14, annex I; abgedruckt in: DIN 820 Teil 3 - "Normungsarbeit; Begriffe" (März 1975).
- 2) Vgl. insoweit die Einteilung des DIN in: DIN 820 Teil 3 (März 1975), S. 5.
- 3) dazu: Gädtke, Kommentar zur Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 5. Aufl., Düsseldorf 1977, Anm. § 3 III (S. 53)
- 4) Daneben sind allenfalls noch die Normungsorganisationen VDE (Verband Deutscher Elektrotechniker) und DVGW (Deutscher Verein des Gas- und Wasserfaches) zu nennen, deren Bedeutung jedoch für das Bauwesen so gering ist, daß sie hier unberücksichtigt bleiben können.
- 5) § 1 der Satzung.
- 6) Einzelheiten zur Organisation des DIN und seiner Geschichte bei: Holm, "Fünfzig Jahre Deutscher Normenausschuß", Aus der Facharbeit des DNA, Berlin 1967.
- 7) ausführlich: Marburger, "Die Regeln der Technik im Recht", Köln/Berlin/Bonn 1979, S. 202/203.

- 8) abgedruckt in: DIN-Mitteilungen 1975, S. 359 f.
- 9) Einzelheiten zum Normenvertrag zwischen dem Staat und dem DIN bei: J. Böttger "Ursachen und Wirkungen des Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem DIN Deutsches Institut für Normung e.V. in: Technische Normung und Recht (DIN-Normungskunde Heft 14, 1979), S. 31 f.
- 9a) So geschehen etwa im Energieeinsparungsgesetz oder in der Verordnung über die Anforderungen an die Treppensteigung.
- 10) Breuer: "Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung", in AÖR 101 (1976), S. 46 f, 49/50.
- 11) Ossenbühl in: Erichsen/Martens, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1975, S. 68; Ule, "BimSchG", § 3 Rdn. 14; Wilke, "Bundesverfassungsgericht und Rechtsverordnungen" in: AÖR 98 (1973), S. 196 (212).
- 12) vgl. Gädtke, aaO, FN 3.
- 13) Dies gilt für alle technischen Normen.
- 14) vgl. dazu Pkt. IV.
- 15) Marburger, aaO, S. 379.
- 16) § 18 Satz 1 Nds. BauO; § 16 Satz 1 BauONW; § 16 Satz 1 BauO S-H, § 30 HBauO; § 16 Abs. 1 BauOBlN; § 16 Abs. 1 Brem. BauO; § 19 BauO Bd.-Württ.
- 17) §§ 20, 21 BauOBlN; Art. 17 Abs. 1,2 Bay.BauO; §§ 20,21 BremBauO; §§ 23, 24 BauO Bd.-Württ.; § 19 Abs. 1 BauONW.
- 18) § 3 Abs. 2 BauO S-H; § 29 Abs. 1 HBauO; § 3 Abs. 1 Satz 2 BauO BlN; § 3 Abs. 2 Satz 1 Hamb.BauO; Art. 3 Abs. 1 Satz 2 BayBauO; § 1 Abs. 8 Nds.BauO; § 3 Abs. 3 Satz 1 Brem.BauO; § 3 Abs. 1 Satz 2 BauONW; § 3 Abs. 1 Satz 3 BauO Bad.-Württ.; § 3 Abs. 2 Satz 1 BauO Rhl.-Pfalz.
- 18a) Seit 1981 verwendet man insoweit einheitlich den Begriff "Regeln der Technik".
- 19) Zahlenangaben nach: Koch, 30 Jahre Normungsausschuß Bauwesen 1947 bis 1977(DIN Normungskunde Heft 10) S. 9/10.

- 20) § 3 Abs. 2 Satz 2 BauO S.-H.; § 29 Abs. 2 HBauO; § 3 Abs. 3 BauOBln.; § 3 Abs. 2 Satz 2 Hamb.BauO; Art. 3 Abs. 4 Satz 1,2 Bay.BauO; § 3 Abs. 2 Satz 2,3 Brem.BauO; § 3 Abs. 3 Satz 1,2 BauONW; § 3 Abs. 3 Satz 1,2 BauO Bad.-Württ.; § 3 Abs. 2 Satz 2 BauO Rhl.-Pfalz.
- 21) vgl. das Abkommen über die Errichtung und Finanzierung des Instituts für Bautechnik zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Bundesländern v. 31.7.1968, veröffentlicht im Berliner "Gesetz über das Institut für Bautechnik" vom 9.7.1968 (GVBl. Bln. S. 917).
- 22) § 3 Abs. 2 Satz 2 BauO S.-H.; § 29 Abs. 2 HBauO; § 3 Abs. 3 BauOBln.; § 3 Abs. 2 Satz 2 Hamb. BauO; Art. 3 Abs. 4 Satz 1 BayBauO; § 3 Abs. 3 Satz 2 Brem.BauO; § 3 Abs. 3 BauONW; § 3 Abs. 3 Satz 1 BauO Bad.Württ.; § 3 Abs. 3 BauO Rhl.-Pf.
- 23) Schmidt, "Fachnormenausschuß Bauwesen" in: Holm: aaO, S. 5 f.
- 24) Einzelheiten und Erklärung dieser Arten von Normen in: DIN 820 Teil 3 (März 1975) S. 5.
- 25) Einzelheiten dazu: DIN 820 Teil 4 (Februar 1974), S. 3, 2.4.7.
- 26) vgl. hinsichtlich der Erarbeitung von technischen Baunormen tätigen Gremien und Einrichtungen des DIN oben unter Pkt.II, 1.
- 27) vgl. DIN 820 Teil 13; "Normungsarbeit", "Gestaltung" der DIN-Normen/Europäische Normen.
- 28) Einzelheiten zur Internationalen und Regionalen Normung bei: Lindemann, "Internationale Normung im Bauwesen", DIN Normungskunde Heft 10, S. 131 f; Stübler "Internationale Normung" in: Handbuch der Normung Bd. 1: Überbetriebliche Normung /Hrsg. DIN) Berlin 1981 (5. Aufl.).
- 29) Scholz, "Das Verhältnis von technischer Norm und Rechtsnorm unter besonderer Berücksichtigung des Baurechts", in: Technische Normung und Recht (DIN Normungskunde Heft 14), S. 85 f; Marburger, aaO, S. 84.
- 30) Bernstein, "Technik und Recht", in: BB 1977, 1723 (1727).
- 31) vgl. FN 18.
- 32) Scholz, aaO, S. 84; Bernstein, aaO, S. 1727; Röhling, "Überbetriebliche technische Normen als nichttarifäre Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt", S. 18.

- 33) Eberstein, "Technische Regeln und ihre rechtliche Bedeutung", BB 1969, S. 1291 (1293).
- 34) Röhling, aaO, S. 19 mwN.
- 35) Zum rechtlichen Verhältnis zwischen technischen Baunormen und allgemein anerkannten Regeln der Baukunst vgl. unter Pkt. II 2a und unter Pkt. IV 2c) bb).
- 36) Lindemann, "Leistungsanforderungen im Bauwesen" in: DIN Normungskunde Heft 10, S. 114 f.
- 37) Öffentliche Aufgaben sind hier nicht im Sinne von staatlichen Aufgaben zu verstehen.
- 38) DIN 18024 Teil 1 und Teil 2; DIN 18025 Teil 1 und Teil 2.
- 39) siehe dazu unter Pkt. IX 2 b.
- 40) vgl. FN 3.
In Einzelfällen werden technische Baunormen auch in Rechtsverordnungen niedergelegt, so etwa in der Verordnung über Treppensteigungen oder in der Wärmeschutzverordnung.
- 41) vgl. die eingehenden Untersuchungen von: Ossenbühl, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz, Berlin 1968; Rupp, "Die Verwaltungsvorschriften im grundgesetzlichen Normensystem", JUS 1975, S. 609; Weyreuther, "Über die Rechtsnatur und die Rechtswirkung von Verwaltungsvorschriften", DVBl. 1976, S. 853 ff; Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht Bd. I, § 24 II d 2.
- 42) BVerfGE 2, 163 ff; 8, 4 (10); 44, 72 (74 f); BVerwG NJW 1975, 180; Ossenbühl, aaO, S. 514; Wolff/Bachof, aaO, § 24 II d 2.
- 43) Breuer, aaO, S. 72.
- 43a) Zu dem umfangreichen Schrifttum vgl. Wolff/Bachof, VerwR I, §31c (S.188f.) m. zahlr. N.
- 44) Marburger, aaO, S. 422; Breuer, aaO, S. 77/78.
- 45) vgl. die Literaturübersicht dazu bei Marburger, aaO, S. 335 FN 29.
- 46) Stefener, DIN-Normen, S. 27 f; Herschel, "Regeln der Technik", NJW 1968, 617 (622).
- 47) Röhling, aaO, S.15
- 48) Marburger, aaO, S. 346 f.

- 49) vgl. z.B. die Bekanntmachung des bay. Innenministeriums v. 28.4.1967 Nr. IV 4-9142/3-60 (MABl. S. 281) betreffend die Einführung der Normblätter DIN 4112 (März 1960) und DIN 4112 Beiblatt (Oktober 1962).
- 50) vgl. dazu Okt. IV 1 a).
- 51) vgl. die Zusammenstellung bei: Baden, "Dynamische Verweisungen und Verweisungen auf Nichtnormen", NJW 1979, 623.
- 52) So die überwiegende Meinung: Ossenbühl, "Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik", DVBl. 1967, S. 408; Scholz, aaO, S. 98; Strecker, "Rechtsfragen bei der Verknüpfung von Rechtsnormen mit technischen Normen", DIN-Normungskunde Heft 14, S. 43/53; Karpen, "Die Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik" in: Neue Kölner rechtswissenschaftliche Abhandlungen 1970, S. 157 f.
- 53) Ossenbühl, "Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung als Mittel der Gesetzgebungstechnik", DVBl. 1967, S. 405; Strecker, aaO, S. 53.
- 54) Strecker, aaO, S. 54; Karpen, aaO, S. 157 f.
- 55) Überwiegende Ansicht: Stefener, aaO, S. 33; Karpen, aaO, S. 132 mwN.; so ebenfalls das BVerfG im Beschluß vom 1. März 1978 zu § 144 Abs. 3 KostO, abgedruckt in: NJW 1978, 1475 f - dort heißt es auf Seite 1476 ausdrücklich, daß "der Inhalt der in Bezug genommenen ... Vorschriften zum Bestandteil der verweisenden Rechtsnorm wird."
a.A.: Ullrich, "Rechtsschutz gegen überbetriebliche Normen der Technik", Stuttgart 1971, S. 33.
- 56) vgl. FN 18.
- 57) vgl. FN 22.
- 58) Stefener, aaO, S. 47; Ullrich, aaO, S. 36; Karpen, aaO, S. 131, Marburger, aaO, S. 87.
- 59) vgl. dazu: Marburger, aaO, S. 400/401.
- 60) OLG Stuttgart, Urteil v. 26.8.1976, abgedruckt in: Baurecht 2/77, S. 129.
- 61) BVerwG, NJW 1978, S. 1450 (1451 ff); OVG Münster, NJW 1979, S. 772 (773).

- 62) Breuer, aaO, S. 82.
- 63) Lüke, "Über die Beweislast im Zivil- und Verwaltungsprozeß", JZ 1966, S. 587 ff; Redeker, "Beweislast und Beweiswürdigung im Zivil- und Verwaltungsprozeß", NJW 1966, 1777 (1779); Marburger, aaO, S. 404.
- 64) Einzelheiten dazu vgl. bei: Ullrich, "Rechtsschutz gegen überbetriebliche Normen der Technik", Stuttgart 1971, S. 12 ff; Marburger, aaO, S. 566 ff.
- 65) die früheren §§ 330-330 c wurden durch das 18. Strafrechtsänderungsgesetz vom 28.3.1980 (BGBl. I S. 373) zu den §§ 323-323 c.
- 66) siehe dazu unter Pkt. II 2 d).

F R A N K R E I C H

I. Einleitung

Die Untersuchung beschäftigt sich mit den technischen Normen, die beim Bau von Gebäuden ¹ Anwendung finden. Unberücksichtigt bleiben demnach die für den Bau von Brücken und Straßen (Génie civil) erarbeiteten technischen Normen. Unter technischen Baunormen werden hier die Regeln der Bautechnik verstanden, die das Bauverfahren, die Baumaterialien oder die Bauteile betreffen. Wichtig ist dabei festzustellen, daß sich der Begriff "Technische Baunormen" von dem juristischen Begriff "Rechtsnorm" unterscheidet ². Zwar sind im französischen Recht technische Baunormen sehr häufig Bestandteil von Rechtsnormen (Gesetze, Rechtsverordnungen), jedoch werden auch zahlreiche technische Baunormen durch vom Staat unabhängige Normungsorganisationen erarbeitet, ohne daß sie notwendigerweise nachträglich staatliche Anerkennung finden. Diese notwendige Unterscheidung ³ zwischen den Regeln der Bautechnik und den Rechtsnormen, die technische Normen enthalten oder die auf diese verweisen, wird in Frankreich oft nicht genügend vorgenommen, dies nicht zuletzt deshalb, weil die technischen Baunormen kaum als juristisches Forschungsfeld behandelt werden. Dieser Unterscheidung folgend, wird der Begriff "Normes techniques de construction" im folgenden lediglich als Regeln der Bautechnik verstanden.

II. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen und die von ihnen erlassenen Normen

1. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen

In Frankreich ist bemerkenswert, daß die technischen Baunormen meistens auf zentraler Stufe erarbeitet werden ⁴). Es spielt praktisch keine Rolle, daß staatliche Einrichtungen oder unabhängige (oft private) Normungsorganisationen an dem Normungsverfahren teilnehmen. Charakteristisch ist für das französische System, daß der Staat die technische Normung als eine

ihm obliegende Aufgabe ansieht und entsprechend umfangreiche Aktivitäten auf diesem Gebiet entfaltet.

a) Träger der Erarbeitung technischer Baunormen in Form von staatlichen Normen sind diejenigen Staatsorgane, denen eine entsprechende Kompetenz zusteht; also für den Erlaß von Gesetzen der Gesetzgeber, für den Erlaß von Rechtsverordnungen der Rechtsverordnungsgeber und für den Erlaß von Verwaltungsvorschriften die zuständigen Verwaltungsstellen.

Dagegen sind die Einrichtungen, die an der Ausarbeitung der technischen Baunormen teilnehmen, in zwei Kategorien zu trennen:

- Einrichtungen, die für die Erarbeitung zuständig sind: dies sind zunächst zahlreiche Behörden der ministeriellen Verwaltung, z.B. die "Protection Civile" beim Innenministerium (Sicherheit), die "Direction de la construction" beim Umweltministerium, usw. Wichtig ist daneben die "Commission centrale des Marchés"⁵⁾, eine überministerielle Behörde, die die allgemeine Aufsicht über das öffentliche Auftragswesen des Staates ausübt.
- Einrichtungen, die nur am Verfahren beteiligt sind, etwa die, die Reformentwürfe begutachten, sind die "Commission techniques interministerielle des immeubles de grande hauteur" auf dem Gebiet der Sicherheit (Art. R 122-12 "Code de la Construction et de l'habitation"), die zentrale Sicherheitskommission für öffentlich zugängliche Gebäude (Art. R 123-27 "Code de la Construction et de l'habitation") und der Conseil national d'hygiène.

- b) Neben dieser bedeutenden staatlichen Normungstätigkeit spielen aber auch die unabhängigen Normungsorganisationen eine immer stärker werdende Rolle im technischen Normungssystem Frankreichs. Als wichtigste Organisationen sind hier die "Association Francaise de Normalisation" (AFNOR) und die "Groupe des Documents techniques Unifiés" (Groupe DTU; auch genannt: "Groupe de coordination des Textes techniques")

Die AFNOR ist die zentrale französische Normungsorganisation.

Ihr obliegt gemäß einem Decret vom 26.5.1941⁶⁾, das ihre gegenwärtige Struktur und Funktion festlegt, die Zentralisierung und Koordinierung des Teils der französischen Normungstätigkeit, die nicht vom Staat übernommen worden ist.

Obwohl die AFNOR die Rechtsform einer privatrechtlichen Vereinigung beibehalten hat, nimmt sie die Stellung eines beliebigen Unternehmens ein⁷⁾ und unterliegt einem starken Einfluß des Staates. Der Staat übt zusammen mit dem Normungskommissariat Aufsichtsfunktionen über die Normung aus, erläßt die Satzung der AFNOR und ernennt ihre entscheidenden Organe⁸⁾.

Die AFNOR verfügt heute über 410 festangestellte Mitarbeiter, von denen die Hälfte aus Ingenieuren und Technikern besteht. Die Leitung des Hauses liegt beim Generaldirektor und seinem Vertreter. Die technische Arbeit wird in vier Abteilungen geleistet, denen je ein Direktor vorsteht. Sie werden ergänzt durch eine Abteilung für die Anwendung der Normen, eine Abteilung für die Einführung der Normen und Stabsstellen für die Verwaltung, für die Normprüfung und für das Personal.

Der Haushalt der AFNOR betrug im Jahre 1980 ca. 40 Mio DM, von denen 38 % durch Subventionen des Staates und 62 % durch eigene Einnahmen gedeckt wurden⁹⁾.

Im Bauwesen überläßt die AFNOR die Erarbeitung der technischen Baunormen einem besonderen Baunormungsausschuß, der Groupe DTU.

Die Groupe DTU wurde ins Leben gerufen, um zu vermeiden, daß verschiedene Dokumente unterschiedlicher Einrichtungen in der Bauindustrie sich mit den gleichen technischen Bereichen befassen. Diese Gruppe besteht heute aus 14 Mitgliedern: Architekten, AFNOR, Produzenten, private Prüfungsstellen und den Bureaux de Normalisation (darunter die wichtige öffentlich-rechtliche Anstalt "Centre Scientifique et Technique du Bâtiment"). In dem Protokoll vom 22. Juli 1958¹⁰⁾ haben sich die Mitglieder dieser Einrichtung verpflichtet, einheitliche technische Dokumente zu erarbeiten und ferner (mit Ausnahme der AFNOR, deren Tätigkeit vom Gesetzgeber bestimmt wird) keine Dokumente zu veröffentlichen oder bekanntzumachen, die nicht von allen Mitgliedern abgezeichnet worden sind.

Diese Einrichtung ist zugleich für die Erarbeitung der AFNOR-Normen der Klasse P (Bauwesen) und für die Erarbeitung und Veröffentlichung anderer technischer Baunormen (Documents techniques Unifiés, die sich in der Regel mit dem Bauverfahren befassen), zuständig.

2. System der Regelung

a) Staatliche Normen

(1) Gesetze

Die Rolle der Gesetzgebung ist auf dem Gebiet der technischen Baunormen relativ gering¹¹⁾. Sofern Gesetze überhaupt technische Baunormen enthalten, sind diese sehr allgemein gefaßt und bedürfen meistens einer Konkretisierung. Bemerkenswert ist hier, daß Gesetze selten auf technische Baunormen verweisen, und wenn, dann nur auf technische Normen, die von staatlichen Organen selbst herausgegeben worden sind. Eine Verweisung auf außerstaatliche technische Normen wird den Rechtsverordnungen und den Verwaltungsvorschriften überlassen¹²⁾.

(2) Rechtsverordnungen

Das Gebiet der Rechtsverordnungen, die mit technischen Baunormen zu tun haben, ist schwer überschaubar:

- Bei den sehr zahlreichen Rechtsverordnungen, die technische Baunormen enthalten, erarbeitet sehr oft die für den Erlaß von Rechtsverordnungen zuständige Organisation die Bestimmungen der technischen Baunormen, so geschehen beim "Règlement général de la Construction" und bei den vielen ministeriellen Rechtsverordnungen, die sich auf dieses Règlement berufen.

- Auch zahlreiche Rechtsverordnungen verweisen auf von anderen Organisationen erarbeitete technische Baunormen. Als Beispiele sind Rechtsverordnungen zu nennen, die AFNOR-Normen für allgemein verbindlich¹⁴⁾ oder technische Baunormen im öffentlichen Bauauftragswesen des Staates für verbindlich erklären¹⁵⁾.
- Schließlich sind viele Rechtsverordnungen zu finden, die technische Baunormen enthalten oder auf solche verweisen¹⁶⁾.

(3) Verwaltungsvorschriften

Ebenso zahlreich sind Verwaltungsvorschriften, die sich mit technischen Baunormen beschäftigen. Ein typisches Beispiel dafür bieten die "Décisions" der "Commission centrale des Marchés"¹⁷⁾.

b) Nicht-staatliche Normen (AFNOR-Normen)¹⁸⁾

aa) Arten

Die französische Normungsorganisation "Association Francaise de Normalisation" koordiniert die Erarbeitung von überbetrieblichen technischen Baunormen, die im Baurecht in erster Linie die Eigenschaften der Materialien und ihrer Herstellung betreffen, aber auch Definitionen oder Versuchsmethoden (z.B. Widerstandsfähigkeit von Beton) betreffen.

Zwei Arten dieser Normen finden im Baurecht Anwendung:

- AFNOR-Normen der Klasse P¹⁹⁾ ("Bâtiment et Génie civil"), die von einem besonderen Bau-normungsausschuß (Groupe DTU) erarbeitet werden; darunter Normen, die Verdingungsordnungen für private Bauleistungsverträge darstellen²⁰⁾,
- und anderen AFNOR-Normen, die sich z.B. mit: elektrischen Anlagen (Normen der Klasse C), Gesundheitseinrichtungen (Normen der Klasse D), Wasser- und Gashähnen (Normen der Klasse E) und der Bauakustik (Normen der Klasse F) beschäftigen.

Diese AFNOR-Normen sind folgender Natur:

Die "Normes homologuées" werden durch ministerielle Verfügung (Arrêtés) staatlich anerkannt und im offiziellen Gesetzblatt veröffentlicht. Wichtig ist dabei, daß die Zahl der Normes homologuées im Baurecht die überwiegende Mehrheit der gesamten Normen der Klasse P darstellt, obwohl die Normes homologuées in der gesamten Normung ständig an Bedeutung verlieren. Seit einer "Décision" des Normungskommissars (Aufsichtsbehörde) vom 9. Juni 1980 und einer "Instruction" des Generaldirektors²¹⁾ des Normungskommissariats sind die Kriterien dieser Normen neu definiert worden. Die "Normes homologuées" muß zunächst richtungsweisenden Charakter und einen gewissen technischen Wert besitzen. Dazu bedarf sie einer staatlichen Anerkennung. Dies geschieht, indem sie für allgemein oder teilweise verbindlich erklärt wird, sie die Erteilung der "Marque NF"²²⁾ (Konformitätszeichen) ermöglicht, dem öffentlichen Interesse (Sicherheit, Gesundheit, Individualrechtsschutz) dient oder letztlich Bestimmungen oder andere normative Tatsachen

definiert, die im rechtlichen Verfahren von Bedeutung sind.

Daneben gibt es Normen, die diese Kriterien nicht erfüllen :

- "Feuilles au fascicules de documentation"
Diese Normungsdokumente haben keinen normativen Charakter, sondern werden vom Generaldirektor der AFNOR zu Informationszwecken veröffentlicht.
- Die "Normes expérimentales" haben experimentellen Charakter und werden vom Generaldirektor der AFNOR veröffentlicht. Nach der "Instruction" des Normungskommissariats müssen sie technischen Wert besitzen. Nachdem sie für einen bestimmten Zeitraum auf ihre Praktikabilität untersucht worden sind, wird entschieden, ob sie ihren Charakter als "Normes expérimentales" behalten oder etwa einen besonderen Status erlangen oder u.U. sogar ganz aufgehoben werden.
- Die "Normes enregistrées" (Registrierte Normen) sind Normen mit richtungsweisendem Charakter und technischem Wert, die aber keiner staatlichen Anerkennung bedürfen. Obwohl sie ihrem Wesen nach subsidiärer Art sind, sollen sie in der Zukunft die Mehrzahl der AFNOR-Normen bilden. Dies ist z.Zt. bei Normen der Klasse P nicht der Fall: Anfang 1980 gab es nur 60 registrierte Normen gegenüber 310 "Normes homologuées" und 30 "Normes expérimentales"²³⁾.

bb) Verfahren zum Erlaß dieser Normen

(1) AFNOR-Normen außerhalb der Klasse P

Diese Normen werden im gewöhnlichen Normungsverfahren erarbeitet. Teilnehmende Einrichtungen sind dabei: das Normungskommissariat, eine ministerielle vom Industrie- und Landwirtschaftsministerium beauftragte Normungsaufsichtsbehörde, die AFNOR, die Normungsfachausschüsse²⁴⁾ ("Bureaux de Normalisation"), die die Normenentwürfe erarbeiten und schließlich daneben die Ministerien, die die Normen für verbindlich erklären können, ein spezieller Normungsbeauftragter eines jeden Fachministeriums, der zugleich mit der Kontrolle der Beschaffungsaufträge seines Ministeriums betraut ist, sowie sachverständige Vereinigungen, die "Services de Normalisation".

Hinsichtlich des Verfahrens sind folgende Etappen zu beachten²⁵⁾:

- Die Normes homologuées werden durch den Normungsfachausschuß oder einer spezialisierten Kommission der AFNOR erarbeitet. Dieser Entwurf wird einer Prüfung durch die öffentliche Verwaltung unterzogen. Danach erfolgt eine öffentliche Enquête bei den Betroffenen (1 - 3 Monate) mit der Möglichkeit, Änderungsvorschläge vorzulegen. Schließlich ist die staatliche Anerkennung der endgültigen Fassung durch eine Entscheidung des Normungskommissariats möglich.
- Für die Normes enregistrées ist die Prüfung des Entwurfs durch die öffentliche Verwaltung nicht notwendig.

- Für die "Normes expérimentales" ist eine öffentliche Enquête in einer kürzeren Zeit und in einem vereinfachten Verfahren möglich.

(2) AFNOR-Normen der Klasse P²⁶⁾

Folgende Einrichtungen nehmen an der Erarbeitung und Herausgabe dieser Normen teil:

- Die Rolle des Fachnormungsausschusses übernimmt bei der Erarbeitung der Normen der Klasse P die Groupe DTU²⁷⁾. Hinsichtlich des Verfahrens ist besonders darauf hinzuweisen, daß innerhalb dieser "Groupe DTU" das Einstimmigkeitsprinzip gilt (Ausnahme innerhalb der AFNOR). Dies sowohl bei der Erarbeitung des Normenentwurfs als auch bei der Adoptierung der definitiven Fassung nach der öffentlichen Enquête und der Prüfung durch die öffentliche Verwaltung.

c) Internationale Normen

Als internationale Normen sind für das französische Regelungssystem zunächst die ISO-Normen (International Organisation for Standardisation) von Bedeutung. Von den insgesamt 500 Normen, die die ISO im Jahre 1978 erlassen hat (darunter 34, die das Bauwesen betreffen), hat Frankreich ca. 80 % vollständig oder mit kleinen Änderungen in sein nationales System als AFNOR-Normen aufgenommen²⁸⁾.

Daneben sind die CEN-(Europäisches Komitee für Normung) und die CENELEC-Normen (Europäisches Komitee für Elektrotechnische Normung) zu nennen.

Auch die 55 bis Anfang 1980 erarbeiteten CEN-Normen, von denen ca. 20 % das Bauwesen betreffen, sind als AFNOR-Normen in das französische Normungssystem eingeführt worden. Die Einführung dieser internationalen Normen in das nationale Regelungssystem erfolgt durch ein besonderes Anerkennungsverfahren²⁹⁾.

Da sie innerhalb des nationalen Systems als AFNOR-Normen gelten, unterliegen sie derselben rechtlichen Behandlung wie die AFNOR-Normen, so daß sie in der weiteren Untersuchung nicht gesondert behandelt zu werden brauchen.

d) Sonstige Baunormen

Sie betreffen meistens das Bauverfahren und sind entweder geschrieben oder ungeschrieben. Als solche erfüllen sie eine den AFNOR-Normen vergleichbare eigenständige Funktion im französischen Regelungssystem.

aa) Geschriebene Baunormen

(1) Technische Regeln einzelner Berufsorganisationen

Sie werden von Berufsorganisationen bzw. Berufskammern erarbeitet. Eine Liste dieser Berufsregeln ist bei der Bibliothek des "Centre Scientifique et Technique du Bâtiment" zu finden. Diese Berufsregeln verlieren wegen der raschen Entwicklung der "Documents techniques Unifiés", die einen Nachweis der Vereinheitlichung der Regeln der Baukunst darstellen, ständig an Bedeutung.

(2) Die "Documents techniques Unifiés"³⁰⁾

Die "Groupe DTU" erarbeitet und veröffentlicht, ohne Kontrolle der AFNOR, vereinheitlichte technische Dokumente, die in Lastenheften zur Durchführung von Bauleistungen und in Rechenregeln bestehen. Diese immer zahlreicher werdenden "Documents technique Unifiés" (z.Zt. 100) gewinnen nicht nur an Bedeutung, weil sie die Regeln der Berufsorganisationen und die ungeschriebenen Regeln der Baukunst ersetzen, sondern auch, weil die meisten privaten Bauleistungsverträge sich auf Musterverträge³¹⁾ (AFNOR-Normen NFP 03-001 und NFP 03-011) berufen, die die Beachtung dieser DTU fordern und letztlich, weil die meisten

DTU für das öffentliche Bauauftragswesen des Staates durch Dekret als verbindlich erklärt wurden³²⁾. Dagegen wird oft vorgebracht, daß diese DTU sehr komplex³³⁾ sind, was weder wettbewerbsfreundlich noch sparsam hinsichtlich der Baukosten ist. Weiter wird bedauert, daß weder Bauherren noch Behörden Mitglieder der "Groupe DTU" sind, was wegen der Verbindlichkeit der meisten DTU für das öffentliche Bauauftragswesen des Staates seit 1977 eigenartig ist³⁴⁾.

(3) Avis techniques (Technische Begutachtungen)

Wenn eine Firma Baustoffe, Bauteile oder Bauverfahren verwenden will, deren Qualität oder Sicherheit noch nicht vom Staat, der AFNOR oder der Groupe DTU anerkannt worden sind, besteht die Gefahr, daß das Bauvorhaben nicht versichert wird.

Um diese, für die Entwicklung der Baukunst schädliche Situation zu vermeiden, besteht nach einer Rechtsverordnung (Arrêté ministérielle) vom 2.12.1969 die Möglichkeit, diese Baustoffe, Bauteile oder Bauverfahren durch eine besondere Kommission prüfen zu lassen³⁵⁾. Die vom Umweltministerium ernannten Mitglieder dieser Kommission sind Beamte des Umweltministeriums und des Ministeriums für industrielle und wissenschaftliche Entwicklung sowie Vertreter des "Centre Scientifique et Technique du Bâtiment", der AFNOR, der privaten und öffentlichen Bauherren und der Bauindustrie.

Primär hat dieses Verfahren zum Ziel, eine Qualitäts- bzw. Sicherheitsbescheinigung zu erteilen, was in Form eines Lastenheftes geschieht und dies in einigen Fällen nur unter damit verbundenen Auflagen. Insoweit kann man hier nicht direkt von technischen Baunormen sprechen

Dadurch aber, daß diese Bescheinigung nicht nur inter partes wirkt, sondern diese neuen Baustoffe, Bauteile oder Bauverfahren auch von anderen Firmen benutzt werden können, besitzen diese technischen Begutachtungen den gleichen Wert wie eine technische Baunorm.

bb) Ungeschriebene Baunormen

Früher haben zahlreiche ungeschriebene Baunormen, die vor allem in Form von lokalen Baugewohnheiten existierten, die Baukunst nachhaltig beeinflußt. Sie verlieren heute jedoch ständig an Bedeutung, nicht zuletzt wegen der Entwicklung der Bautechnik. Soweit sie nicht von den DTU ersetzt wurden, spielen sie ihre traditionelle Rolle im gerichtlichen Verfahren.

e) Besonderheiten des öffentlichen Auftragswesens

aa) Einrichtungen

Zwei Einrichtungen sind hier zu erwähnen, die eine zentrale Rolle im öffentlichen Bauauftragswesen spielen.

(1) Die "Commission Centrale des Marchés" (CCM)³⁶⁾
Wie schon erwähnt, ist die CCM die überministerielle Aufsichtsbehörde für das öffentliche Bauauftragswesen der öffentlichen Hand. Ihre technische Abteilung ist für den Entwurf der Hefte über die allgemeinen technischen Klauseln verantwortlich, der durch Dekret für alle öffentlichen Bauleistungsverträge des Staates und der ihm untergeordneten "Etablissements publics administratifs" in Form eines Dekrets erlassen wird

Daneben erläßt die CCM Verwaltungsvorschriften, die die Rechtsform einer "Décision" (verbindlich für die Behörden des Staates und für die Etablissements publics administratifs) oder einer "Récommandation" (Ratschlag) besitzen³⁷⁾. Die Befugnis, Ratschläge zu erteilen, delegiert die CCM häufig an die "Groupe permanent d'etude des Marchés".

(2) Die "Groupes permanents d'études des Marchés"³⁸⁾

sind durch "Arrêtés Ministériels" geschaffene Einrichtungen, die mit einem bestimmten Bereich der öffentlichen Leistungsverträge betraut sind.

Sie schlagen den technischen Abteilungen der CCM Entwürfe zum Erlaß von Décisions oder Recommendations vor oder erlassen diese Verwaltungsvorschriften im Falle einer Delegation selbst³⁹⁾.

bb) Die im öffentlichen Bauauftragswesen zu beachtenden Baunormen (Besonderheiten)

(1) AFNOR-Normen

Die staatlich anerkannten Normen ("Normes homologuées") sind gem. Art. 12 des Dekrets vom 24.5.1941, Art. 75 und 272 des "Code des Marchés publics"⁴⁰⁾ verbindlich für die Bauleistungsverträge des Staates und seiner "Etablissements publics administratifs". In den anderen Bauleistungsverträgen der öffentlichen Hand sind die Normes homologuées soweit wie möglich zu beachten.

(2) Das Heft der allgemeinen technischen Klauseln. Seit einem Dekret vom 22. Juni 1977⁴¹⁾ müssen alle öffentlichen Bauleistungsverträge des Staates und seiner ihm untergeordneten Etablissements publics administratifs ein Heft der allgemeinen technischen Klauseln enthalten, das vom Staat erarbeitete technische Baunormen für alle diese Verträge als verbindlich erklärt. Dies erfolgt durch ein jedes Jahr geändertes Dekret⁴²⁾.

(3) Andere technische Dokumente

Daneben werden einige allgemeine technische Dokumente für die Bauleistungsverträge des Staates oder eines ministeriellen Departements verbindlich⁴³⁾.

3. Zusammenarbeit der verschiedenen Einrichtungen

Die im französischen Bauwesen anzuwendenden technischen Normen vermitteln das Bild eines zentralisierten und vereinheitlichten Normensystems. Dies ist nicht zuletzt das Resultat der Anpassung des öffentlichen Bauauftragswesens an die im privaten Bauauftragswesen verwendeten Baunormen, d.h. die AFNOR-Normen und die DTU. Dies ist wiederum zurückzuführen auf die Existenz der "Groupe DTU", die eine beträchtliche Zentralisierungs- und Vereinheitlichungsfunktion erfüllt. Weiter besteht eine Vereinheitlichungsmöglichkeit durch die enge Zusammenarbeit zwischen den technische Baunormen erarbeitenden und erlassenden privaten öffentlichen Einrichtungen⁴⁴⁾. Die Zusammenarbeit ist wie folgt organisiert:

- Die AFNOR
 - nimmt an den Sitzungen der technischen Abteilung der CCM teil,
 - ist Mitglied der "Groupe DTU",
 - unterliegt der Aufsichtskontrolle des Normungskommissariats.

- Die Groupe "DTU"
 - muß ihre Zustimmung erteilen, wenn technische Normen als AFNOR-Normen Geltung beanspruchen sollen,
 - empfängt bei ihren Sitzungen einen Vertreter der technischen Abteilung der CCM,
 - ist durch einen Sekretär bei der "Groupe permanent d'étude des Marchés/travaux" vertreten.

- Die "Groupe permanent d'étude Marchés/travaux"
 - ist eng mit der "Groupe DTU" verbunden, indem ihr Präsident zugleich technischer Berater der "Groupe DTU" ist,
 - steht mit der AFNOR in ständiger Verbindung.

- Die technische Abteilung der CCM
 - ist mit der Groupe permanent d'étude des Marchés/travaux verbunden,
 - empfängt die AFNOR bei ihren Sitzungen,
 - hat einen Vertreter bei der "Groupe DTU".

III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben

1. Gefahrenabwehr

Diese Aufgabe hat im französischen Recht eine zentrale Bedeutung. Dies gilt nicht nur für Normen des Staates, die sich etwa mit der Bekämpfung der Umweltverschmutzung, der Reglementierung überwachungsbedürftiger Anlagen oder des Feuerschutzes befassen⁴⁵⁾, sondern auch für AFNOR-Normen (z.B. NFP 82 - 201 für Fahrstühle) und für die DTU (z.B. DTU P 80 - 201 für elektrische Anlagen⁴⁶⁾ .

2. Sozialpolitische Belange

Sozialpolitische Belange sind nur von untergeordneter Bedeutung. Als Beispiele können angeführt werden:

- der Schutz von Behinderten⁴⁷⁾ ;
- der Schutz der Arbeitnehmer bei überwachungsbedürftigen Anlagen⁴⁸⁾ .

3. Baukultur

Die Baukultur ist keine Frage der Bautechnik, sondern eher der Ästhetik. Damit kann sie allenfalls im planungsrechtlichen Bereich des Baurechts eine Rolle spielen.

4. Umweltschutz

Diese Aufgabe gewinnt seit Mitte der siebziger Jahre ständig an Bedeutung. Als Nachweis für diese Entwicklung können folgende Beispiele angeführt werden:

- Gesetz vom 19.7.1976 zum Umweltschutz bei den überwachungsbedürftigen Anlagen (Lärm- und Luftverschmutzung⁴)
- Arrête vom 6.10.1978 betreffend die akustische Isolierung bei Wohngebäuden⁵⁰⁾

5. Wirtschaftliche Gesichtspunkte

Die wirtschaftlichen Gesichtspunkte gehören zu den wichtigsten Aufgabenbereichen der technischen Baunormen seit der Energiekrise in den siebziger Jahren. Dies zeigen besonders folgende Beispiele:

- Subventionierung von Bauprogrammen, die einen sparsamen Energieverbrauch zum Ziel haben⁵¹⁾ ;
- das Gesetz vom 29.10.1974, das konkrete Energiesparmaßnahmen betrifft⁵²⁾ ;
- Erlaß von Rechtsverordnungen, die die Einhaltung von Sparmaßnahmen beim Bau eines Hauses verbindlich vorsehen⁵³⁾ .

IV. Rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen

1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit

Unmittelbare Rechtswirksamkeit besitzen in Frankreich nur diejenigen technischen Baunormen, die vom Staat bzw. seinen Organen oder Einrichtungen selbst erarbeitet werden und in der Form eines Rechtssatzes erlassen werden. In diesen Fällen nehmen sie selbst den Charakter der Rechtsnorm an und haben dieselbe Rechtsverbindlichkeit und Rechtswirkung.

Werden die technischen Baunormen in Form von Verwaltungsvorschriften erlassen, haben sie grundsätzlich nur interne Wirkung, d.h. sie binden nur die dem erlassenden Organ nachgeordneten Stellen. Eine externe Wirkung kann sich im Einzelfall aus dem Gleichheitsprinzip ergeben. Wenn die öffentliche Verwaltung Richtlinien (hier technische Baunormen) für die Verwaltungspraxis erläßt, muß sie im Einzelfall die Richtlinie beachten oder aber für eine Abweichung im konkreten Fall besondere Gründe haben (Sonderfall oder öffentliches Interesse). Betroffene haben die Möglichkeit, sich auf die Nichtbeachtung der Richtlinie vor Gericht zu berufen⁵⁴⁾.

Die staatlich unabhängigen technischen Baunormen sind dagegen nicht originär rechtswirksam, da sie die Bedingungen einer Rechtsnorm nicht erfüllen. So können sie keine Gesetze sein, da sie nicht von den für die Verabschiedung von Gesetzen vorgesehenen Organen in der notwendigen Form erlassen und verkündet werden und auch nicht auf dem in der Verfassung vorgesehenen Weg zustande gekommen sind.

Auch als untergesetzliche Normen kommen sie nicht in Betracht, da ihren Trägern insoweit die entsprechende Rechtsetzungskompetenz fehlt. Schließlich können die technischen Baunormen auch nicht als Gewohnheitsrecht angesehen werden. Dann müßte es sich bei den technischen Normen nämlich um "durch einen allgemeinen, normalerweise durch Übung manifestierten Rechtsgeltungswillen der Gemeinschaft erzeugtes Recht" handeln. Beide Voraussetzungen erfüllen die technischen Baunormen wegen der ihnen innewohnenden Dynamik jedoch nicht. Dies wird besonders deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, wieviele AFNOR-Normen jedes Jahr aufgehoben, durch andere ersetzt oder geändert werden.

2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit

a) Aufnahme in eine staatliche Norm

Diese Frage ist für Frankreich praktisch ohne Bedeutung, da technische Baunormen nicht derart in Rechtsnormen impliziert werden, daß ihr gesamter Wortlaut in der Rechtsnorm abgedruckt wird.

b) Verweisung

aa) unmittelbare Verweisung

Die unmittelbare Verweisung ist die häufigste und entscheidende Rechtsform, in der in Frankreich in Rechtssätzen auf technische Baunormen Bezug genommen wird.

Als Beispiele sind zu nennen:

- Rechtsverordnungen, die staatlich anerkannte AFNOR-Normen als allgemein verbindlich erklären;
- Rechtsverordnungen, die bestimmte Regeln der Baukunst für Bauleistungsverträge des Staates als verbindlich erklären;

- Verwaltungsvorschriften, die ähnlich operieren, z.B. die schon erwähnte Décision A-2-78 vom 17.10.1978 betreffend die Verwendung von Holz zu Bauzwecken⁵⁵⁾.

Dabei wird oft auch auf technische Baunormen verwiesen, die bereits auf Grund der Verweisung rechtsverbindlichen Charakter erlangt haben. In diesem Fall nimmt man entweder auf eine bestimmte technische Baunorm Bezug oder verweist allgemein auf einen technischen Normenkomplex (z.B. "die Anlagen müssen den als verbindlich erklärten Normen entsprechen"; RVO vom 14. 8. 1980, Art. GZ 18 Abs. 5)⁵⁶⁾.

Die unmittelbare Verweisung auf technische Baunormen in Rechtsnormen führt jedoch nicht dazu, daß die technischen Baunormen als solche den Rechtscharakter der Rechtsnorm annehmen. Vielmehr wird nur der Inhalt der technischen Baunorm Bestandteil der Rechtsnorm, so daß auch nur dieser den Rechtscharakter der Rechtsnorm annimmt. Dabei wird i.d.R. auch nur der Inhalt Bestandteil, den die technische Baunorm im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsnorm besitzt (sog. statische Verweisung). Dies belegen vor allem die jährlichen Dekrete (Rechtsverordnungen des Premierministers), die bestimmte "DTU" für das öffentliche Bauauftragswesen des Staates für verbindlich erklären. Die Gültigkeit und Verbindlichkeit der "DTU" bezieht sich dabei immer nur auf den Inhalt, den sie beim Inkrafttreten des Dekrets hatten. Wird ein "DTU" geändert, hat dies keinen Einfluß auf die Verbindlichkeit des "alten DTU" oder anders herum, das "neue DTU" wird nicht automatisch Bestandteil der Rechtsnorm.

Nur bei den technischen Baunormen, bei denen der staatliche Einfluß bei der Erarbeitung besonders groß ist, so bei den staatlich anerkannten Baunormen, den "Normes homologuées", wird der der technischen Entwicklung jeweils angepaßte Inhalt der technischen Baunorm Bestandteil der Rechtsnorm (sog. dynamische Verweisung), so daß die Rechtsnorm den Änderungen der technischen Norm unterliegt. Bedenken gegen diese Verweisungstechnik werden in Frankreich nicht erhoben. Insbesondere ist das Problem der mit der Verweisungstechnik verbundenen möglichen Rechtsunsicherheit unbekannt. Erörtert wird in Frankreich lediglich die Frage der Publizität der technischen Baunormen. Im Prinzip müssen in Frankreich die Rechtsnormen vollständig im offiziellen Gesetzesblatt (Journal officiel) veröffentlicht werden. Dies ist jedoch hinsichtlich der technischen Baunormen, auf die in Rechtsverordnungen verwiesen wird, nicht der Fall. Jedoch berührt dies nach allgemeiner Auffassung die Zulässigkeit der Verweisungstechnik nicht. Nach der Rechtsprechung des Conseil d'Etat reicht die Möglichkeit, über die technische Baunorm, auf die verwiesen wird, vollständig Auskunft zu erlangen⁵⁹⁾.

bb) Mittelbare Verweisung über Generalklauseln

Die Verweisung durch Generalklauseln, wie etwa die Verwendung der Formel "allgemein anerkannte Regeln der Technik", kommt in Frankreich nur sehr selten vor. Dies erklärt sich aus der Tatsache, daß Normungsorganisationen und öffentliche Verwaltung nicht so streng getrennt werden können wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland. Anders ausgedrückt, der Staat vermeidet es, so allgemein auf Normen zu verweisen, ohne eine Kontrolle darüber ausüben zu können.

Der Staat ist von dieser Grundhaltung zum einen abgewichen bei der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Code Civil (Art. 1139, 1159: "usage"; Art. 1382: "Verschuldensbegriff") und im Strafrecht (vgl. Gesetz vom 1.8.1905 über den Warenkauf). Hier gewinnen die technischen Baunormen Einfluß auf diese Rechtsnormen, indem sie zur normenkonformen Auslegung herangezogen werden.

Zum anderen gibt es einige Generalklauseln im untergesetzlichen Rechtsnormenbereich, die auf nicht-staatliche Baunormen verweisen.

Beispiele:

- Allgemeine Sicherheitsanordnung für öffentliche Gebäude (Etablissements ouverts au publics) vom 14.8.1980⁵⁸⁾; vgl. Art. CO 55: Treppen müssen den "Regeln der Kunst" entsprechen; Art. CM 2: Heizungsanlagen müssen den sie betreffenden AFNOR-Normen und den DTU entsprechen;
- Rechtsverordnung vom 2.8.1977 (Gasanlagen): Sie müssen den "Normen" entsprechen⁵⁹⁾.

Die Frage des Rechtscharakters der technischen Baunormen im Falle der mittelbaren Verweisung über Generalklauseln wird - angesichts der geringen praktischen Bedeutung dieser Verweisungstechnik - in Frankreich nicht erörtert. Jedoch ist auch insoweit festzustellen, daß die technischen Baunormen auch hier nicht zur Rechtsnorm erhoben werden, sondern allein ihr Inhalt Bestandteil der Rechtsnorm wird und Rechtswirkung entfaltet.

3. Sonstige (mittelbare) Rechtserheblichkeit

In diesem Zusammenhang sind diejenigen Rechtswirkungen zu erörtern, die sich nicht aus der Verweisungspraxis ergeben.

a) AFNOR-Normen und geschriebene Regeln der Baukunst

aa) Technische Baunormen als Handelsbräuche

Obwohl die AFNOR-Normen und geschriebenen Regeln der Baukunst nicht allgemein als Handelsbräuche angesehen werden, besteht bei der Rechtsprechung eine Tendenz, insbesondere die Normes homologuées und die DTU als Handelsbräuche anzusehen⁶⁰⁾. So wendet das Gericht z.B. die technischen Baunormen auch dann an, wenn sie nicht Bestandteile des Bauleistungsvertrages geworden sind.

bb) Technische Baunormen als Auslegungsregeln

Mittelbare Rechtserheblichkeit erlangen die Baunormen auch als Auslegungsregeln im Sinne der Art. 1135, 1159 und 1160 des Code Civil (Vertragsauslegungsbestimmungen)⁶¹⁾. Daneben erfüllen diese technischen Baunormen eine Auslegungsfunktion auch in außervertraglichen Zivilrechtsfragen (z.B. bei Auslegung des Verschuldensbegriffs des Art. 1382 des Code Civil) oder im Strafrecht (vgl. z.B. Gesetz vom 1.8.1905 über den Warenkauf)⁶²⁾.

cc) Beachtung dieser technischen Baunormen als Voraussetzung günstiger Versicherungsverträge

Schon vor dem wichtigen Gesetz vom 4.1.1978 haben sich die Bauversicherungsgesellschaften auf die technischen Baunormen berufen, die Bestandteil von Baunormen waren (AFNOR-Normen und sonstige), um die Versicherungsbeiträge zu bestimmen.

Dies führte sehr oft dazu, daß die Verwendung neuer oder nicht üblicher Baustoffe, Bauteile oder Bauverfahren kaum oder gar nicht versichert wurden⁶³⁾.

Seit dem Gesetz vom 4.1.1978⁶⁴⁾ ist eine allgemeine Versicherungspflicht aller im Bauwesen beteiligten Personen vorgeschrieben. Dies wird nichts daran ändern, daß unterschiedliche Versicherungsbeiträge verlangt werden, und zwar nach dem Kriterium, ob die Baubeteiligten die AFNOR-Normen und geschriebenen Regeln der Baukunst beachten wollen.

Dagegen wird es nicht mehr möglich sein, daß Versicherungsgesellschaften es ablehnen, Bauvorhaben zu versichern. Im Falle eines Streites zwischen einem Baubeteiligten und einer Versicherungsgesellschaft wird eine vom Gesetz vorgesehene Einrichtung, das "Bureau central de Tarification", entscheiden, wie und zu welchen Bedingungen die Beteiligten von der Versicherungsgesellschaft zu versichern sind⁶⁵⁾.

b) Ungeschriebene Baunormen

Die ungeschriebenen Regeln der Baukunst besitzen keinen gewohnheitsrechtlichen Charakter. Dies wäre mit den heutigen Bedürfnissen nach ständigem Fortschritt und Verbesserung der Bausicherheit nicht vereinbar. In Einzelfällen können sie den Charakter von Handelsbräuchen besitzen oder als Auslegungsregeln den Gerichten und Experten von Hilfe sein. Hinsichtlich der Bedeutung der technischen Normen im Bereich des Versicherungswesens gilt das für die geschriebenen Baunormen
Gesagte gleichermaßen.

V. Rechtsschutz

1. Gegenüber der Norm

a) Direkte Rechtskontrolle der technischen Baunormen

Eine direkte gerichtliche Kontrolle technischer Baunormen kommt nur dort in Betracht, wo staatliche Normen technische Baunormen enthalten oder auf sie verweisen. Bei diesen direkten Kontrollen sind nur der Conseil Constitutionnel und die Verwaltungsgerichte zuständig.

aa) Conseil Constitutionnel⁶⁶⁾

(1) Prüfungsgegenstand

- Eine abstrakte vorbeugende Gesetzeskontrolle findet nach Art. 41 II der französischen Verfassung darüber statt, ob die Gesetzesentwürfe eines Parlamentmitglieds in die Zuständigkeit der Legislative fallen. Nach Art. 61 II erfolgt eine Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines einfachen Gesetzes vor seiner Verkündung.
- Eine abstrakte nachträgliche Rechtsverordnungskontrolle sieht Art. 37 II der französischen Verfassung vor: falls ein Gesetz eine Frage regelt, für die der Verordnungsgeber zuständig ist, bleibt für den Verordnungsgeber die Möglichkeit, auf dem betreffenden Gebiet Verordnungen zu erlassen. Vor Erlass dieser Verordnung prüft allerdings der Conseil Constitutionnel die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsverordnung.

(2) Antragsberechtigte

- Bei Art. 41 II: die Regierung.
- Bei Art. 61 II: der Präsident der Republik, beide Präsidenten der Parlamentskammern, der Premierminister oder 60 Abgeordnete.
- Bei Art. 37 II: automatische Kontrolle durch den Conseil Constitutionnel.

Dabei ist wichtig festzustellen, daß die Wirkung eines solchen Kontrollsystems gering ist. Dies nicht zuletzt deswegen, weil technische Baunormen im gesetzlichen Bereich selten und eine Verweisungspraxis dabei nicht vorhanden ist.

bb) Verwaltungsgerichte

(1) Prüfungsgegenstand

Eine abstrakte Normenkontrolle besteht primär für die Rechtsverordnungen und sekundär für Verwaltungsvorschriften, soweit diese Rechtsordnungsfunktion besitzen und deswegen aus Gründen der Unzuständigkeit rechtswidrig sind. Die technischen Baunormen werden vor allem auf ihre formelle und materielle Rechtmäßigkeit und besonders auf die Rechtmäßigkeit der praktizierten Verweisung hin überprüft.

Dabei ist jedoch zu bedenken, daß die Verwaltungsgerichte, insbesondere der Conseil d'Etat, nicht besonders dazu neigen, technische Fragen zu prüfen. Früher war es die Regel, daß Verwaltungsgerichte in diesen Bereichen eine begrenzte Kontrolle ausübten⁶⁷⁾. Diese Haltung besteht hinsichtlich der technischen Baunormen weiterhin fort.

Zwar ist es ein wesentliches Ziel dieser Kontrolle, den Wettbewerb zu schützen, jedoch ist es sehr fraglich, ob die Verwaltungsgerichte den erforderlichen technischen Sachverstand besitzen, um derartige Eingriffe aufzudecken und zu sanktionieren, z.B. im Falle einer als allgemein verbindlich erklärten AFNOR-Norm oder eines "DTU", die für Bauleistungsverträge des Staates verbindlich sind.

(2) Antragsberechtigte

Jeder, der behauptet, durch eine Rechtsverordnung in seinen Interessen verletzt zu sein, kann gegen sie vor dem Verwaltungsgericht Klage erheben (Anfechtungsklage).

(3) Aufschiebende Wirkung

Im Unterschied zu anderen Rechtssystemen hat eine Klage vor dem Verwaltungsgericht keine aufschiebende Wirkung. Ein Suspensiveffekt entsteht nur, wenn ein Verwaltungsgericht dies ausdrücklich anordnet, was jedoch sehr selten vorkommt⁶⁸⁾.

In der ständigen Rechtssprechung des Conseil d'Etat, die vom Décret 63-766 vom 30.7.1964 kodifiziert wurde, gibt es zwei Bedingungen für die Anordnung des Suspensiveffektes:

- Die Argumente des Klägers müssen "ernst" sein. Das Verwaltungsgericht muß schon in die Prüfung der Begründetheit der Klage eingetreten sein.
- Der Schaden muß schwer wiedergutzumachen sein. Es liegt auf der Hand, daß mindestens die zweite Bedingung gegen die Aufschiebung des Inkrafttretens einer Rechtsverordnung spricht.

b) Indirekte Rechtskontrolle

aa) Conseil Constitutionnel

Es besetzt keine indirekte Rechtskontrolle durch den Conseil Constitutionnel.

bb) Verwaltungsgerichte

Die Inzidentkontrolle durch die Verwaltungsgerichte ist in Frankreich allgemein anerkannt. Hinsichtlich ihrer Anwendung auf dem Gebiet der technischen Baunormen sind folgende Fälle zu unterscheiden⁶⁹⁾:

- Baugenehmigungsverfahren

Seit 1969 reicht es grundsätzlich aus, daß sich die Antragsteller einer Baugenehmigung verpflichten, die allgemeinen Bauvorschriften, zu denen auch die verbindlichen technischen Baunormen gehören, zu beachten. Eine genaue Baubeschreibung unter Nennung der jeweils zu beachtenden technischen Baunorm ist dagegen nicht mehr erforderlich⁷⁰⁾.

Insoweit besteht für einen Dritten und für den Antragsteller keine Möglichkeit, eine Inzidentkontrolle der technischen Baunormen bei einem Streit über den Erlaß oder die Ablehnung einer Baugenehmigung zu betreiben.

Eine Ausnahme besteht lediglich für den Antrag auf eine Baugenehmigung zum Bau von öffentlichen Gebäuden, von Gebäuden größerer Höhe und überwachungsbedürftiger Anlagen⁷¹⁾. Diese Ausnahmen finden in Gefahrenabwehrbelangen ihre Rechtfertigung. Schon im Baugenehmigungsverfahren wird die Frage der Beachtung von Sicherheitsvorkehrungen geprüft und die Erteilung der Baugenehmigung davon abhängig gemacht.

- Konkurrentenklage bei öffentlichen Bauleistungsverträgen

Eine Besonderheit liegt darin, daß Dritte gegen den Abschluß des "Contract administratif" (Bauleistungsvertrag) klagen können, d.h. gegen einen "Acte Détachable", der die Rechtsnatur des deutschen Verwaltungsaktes besitzt. Insoweit besteht die Möglichkeit einer Inzidentkontrolle im folgenden Fall: Der öffentliche Auftraggeber legt seinen vertraglichen Geschäftsbedingungen eine bestimmte technische Baunorm zugrunde. Aufgrund der vertraglichen Verweisung auf die technische Baunorm wird ein Unternehmen nicht als Vertragspartner akzeptiert. In diesem Fall besteht für das Unternehmen die Möglichkeit, sich mit einer Klage gegen den Abschluß des Vertrages mit einem Konkurrenten gegen die Beachtung der technischen Baunormen zu wenden⁷²⁾.

Beispiel: die Décision A 2-78 der technischen Abteilung der CCM vom 17.10.1978 betreffend die Verwendung von Holz zu Bauzwecken wird Bestandteil eines öffentlichen Bauleistungsvertrages. Ein Konkurrent des Auftragsinhabers behauptet, er sei als Vertragspartner ausgeschlossen worden, weil er andere "Holzverwendungsmethoden" habe. Insoweit kann er mit der Klage gegen den Abschluß des Vertrages mit seinem Konkurrenten gegen die Verwaltungsvorschrift und die Beachtung der technischen Baunorm, die Bestandteil der Verwaltungsvorschrift ist, vorgehen.

- Öffentliches Bauhaftungsrecht

Bei einem öffentlichen Bauvorhaben mißachtet der öffentliche Bauherr oder das Bauunternehmen verbindliche technische Baunormen. Der Bau wird ausgeführt, und es geschieht ein Unfall. Gegen den öffentlichen Bauherrn oder das Bauunternehmen wird vor dem Verwaltungsgericht auf Schadenersatz geklagt, mit dem Argument, die verbindlichen Baunormen seien nicht beachtet worden. Hier besteht insoweit eine Möglichkeit einer Inzidentkontrolle, als der Beklagte die inhaltliche Rechtswidrigkeit der technischen Baunorm als Beweismittel seines fehlenden Verschuldens vorbringen kann⁷³⁾.

Wegen der internen Bindung von Verwaltungsvorschriften besteht die Möglichkeit einer Inzidentkontrolle von Verwaltungsvorschriften nur in den Fällen, in denen sie als Richtlinien erlassen werden.

cc) Zivilgerichte

Im Prinzip dürfen Zivilgerichte keine Inzidentkontrolle von Verwaltungsmaßnahmen durchführen. Darüber hat allein das Verwaltungsgericht zu entscheiden. Die Rechtsprechung des "Tribunal des conflicts" hat eine wichtige Ausnahme in seinem Urteil "Barinstein" vom 31.10.1974⁷⁵⁾ geschaffen. Eine Inzidentkontrolle durch die Zivilgerichte ist danach möglich, wenn die Rechtsmißachtung einen schweren Eingriff in das Eigentumsrecht oder die individuelle Freiheit darstellt. Im Bereich der technischen Baunormen kommt nur ein Eingriff in das Eigentumsrecht in Frage.

2. Schutz der Norm

a) Gerichtlicher Schutz

aa) Durch Strafgerichte

(1) Auf Initiative der öffentlichen Verwaltung
Die öffentliche Verwaltung, die mit der Kontrolle der Einhaltung technischer Baunormen betraut ist, kann oder muß Tatbestände, die einen Verstoß gegen verbindliche technische Baunormen darstellen, der Staatsanwaltschaft übermitteln⁷⁶⁾. Die Praxis hat jedoch gezeigt, daß die Verwaltung von dieser Art Verfolgung selten Gebrauch macht und wenn, dann meistens nur wegen geringfügiger Verstöße von seiten kleinerer Bauherrn oder Bauunternehmen.

(2) Auf Initiative von Dritten

Dritte, die eine Mißachtung der technischen Baunormen beobachten, haben insbesondere aufgrund der §§ 319 u. 320 des Code Pénal die Möglichkeit, die Verfolgung durch die dafür verantwortlichen Personen einzuleiten.

bb) Durch Verwaltungsgerichte

Die Verwaltungsgerichte sind zuständig, wenn es um Schadensersatz wegen Mißachtung verbindlicher technischer Baunormen im Bereich der öffentlichen Bauleistungen oder eines öffentlichen Gebäudes geht⁷⁷⁾. Günstig für den Kläger ist, daß er nicht nur gegen den öffentlichen Bauherrn, sondern auch gegen das Bauunternehmen klagen kann.

cc) Durch Zivilgerichte

Die Zivilgerichte haben über Schadensersatzansprüche zu befinden, die im Falle einer Mißachtung der vertraglichen oder außervertraglichen technischen Baunormen geltend gemacht werden⁷⁸⁾. Dies gilt aber nur insoweit, als es sich nicht um öffentliche Bauleistungen oder um öffentliche Gebäude handelt.

b) Außergerichtlicher Schutz

Beim außergerichtlichen Schutz spielt zwar die Kontrolle der Beachtung verbindlicher technischer Baunormen durch die Versicherungsgesellschaften eine wichtige und immer stärker werdende Rolle, jedoch bedeutet dies nicht, daß der Staat praktisch auf eine Bauaufsicht verzichtet; dies auch nicht im Bereich der privaten Bauten.

aa) Die Aufsichtsfunktionen der öffentlichen Verwaltung

Zweck der Bauaufsicht ist die Kontrolle der Beachtung verbindlicher technischer Baunormen während und am Ende der Baumaßnahmen. Deswegen und nicht zuletzt aufgrund einer Circulaire vom 12.6.1973⁷⁹⁾ wird die Kontrolle durch staatliche Einrichtungen (Laboratoire, Ponts et Chaussées, Centres d'Equipement usw.⁸⁰⁾) sowie durch staatlich anerkannte private Kontrollbüros (Centre d'études de prévention, SOCOTEC, VERITAS ...⁸¹⁾) ausgeführt.

Die Wirksamkeit dieser Kontrolle wird durch zwei Faktoren wesentlich geschwächt:

- Sie ist nicht systematisch, sondern es werden lediglich Stichproben gemacht.
- Kontrolliert wird meistens nur die Einhaltung der neuen Anforderungen der Baureglementierung, z.B. Beachtung von Sparmaßnahmen, Akustik, Heizungsanlagen⁸²⁾ und weniger der Bau selbst. Der Grund hierfür liegt in dem Fehlen der erforderlichen Finanzmittel⁸³⁾.

bb) Auf Initiative der Versicherungsgesellschaften

Schon vor 1978 haben die Versicherungsgesellschaften durch private Prüfstellen (VERITAS, SOCOTEC) Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung technischer Baunormen durchführen lassen. Diese Kontrolle ging sehr viel weiter als die der öffentlichen Verwaltung⁸⁴⁾. Sie wird sich nach Erlaß des Gesetzes vom 4.6.1978⁸⁵⁾, das die allgemeine Versicherungspflicht für alle am Bau Beteiligten eingeführt hat, noch verstärken. Bauherren und Bauunternehmer haben die Möglichkeit, sich von staatlich anerkannten technischen Kontrolleinrichtungen kontrollieren zu lassen⁸⁶⁾. Dies um so mehr, als diese Kontrolleinrichtungen nach der Gesetzesnovelle für die Tätigkeit nach den gleichen Bestimmungen des Code Civil (neue Artikel 1792 und 2270) haften wie die anderen am Bau Beteiligten⁸⁷⁾ (Art. 8 des Gesetzes).

Fußnoten

- 1) Darunter wird nicht nur der Bau im engeren Sinne verstanden, sondern auch die wichtigsten dazu gehörenden Einrichtungen.
- 2) Insoweit sind technische Baunormen von den Normen, in denen sie enthalten sind oder die auf sie verweisen streng zu trennen.
- 3) Das franz. Recht enthält viele Beispiele von technischen Baunormen, die vom Staat erarbeitet und in Form von Rechtsnormen erlassen werden, die im deutschen Recht von Privatorganisationen erarbeitet werden. Dies macht eine Unterscheidung unentbehrlich.
- 4) Als Beispiele dezentraler Zuständigkeiten können angeführt werden:
 - von Bürgermeistern erlassene Gesundheitsverordnungen (gem. Art. L 1 - L 4 "Code de la Santé publique"), die allerdings an Bedeutung verloren haben, seitdem sie nicht mehr in Rechtsgebiete eingreifen dürfen, die vom nationalen "Règlement général de la construction" geregelt werden (Art. L 111-3 "Code de la Construction et de l'habitation").
 - das Subventionsrecht, besonders im Bereich der Bauverbesserungen. Das "Code de la Construction et de l'habitation" macht in mehreren Artikeln (Art. R 322-55, R 322-20) die Gewährung einer Subvention davon abhängig, ob sich die Begünstigten dazu verpflichten, bei den Bauverbesserungen "minimale Bewohnbarkeitsnormen" zu beachten. Von diesen Normen darf nur in Ausnahmefällen abgewichen werden (vgl. Circulaire 77 - 129 vom 26. 8. 1977).
- 5) Vgl. dazu: "Normalisation et Qualification des produits dans le domaine de la Construction" (Studie des Umweltministeriums - unveröffentlicht) S. 13/14.
- 6) Vgl.: Principaux textes législatifs et Règlementaires relatifs à la Normalisation, von der AFNOR veröffentlicht, 1980, S. 8.
- 7) Vgl. FN 6, S. 2 (Arrête ministériel vom 31. 10. 1928).
- 8) Über das Normungskommissariat und seine Rolle vgl.: Normes Française, Statut et Procédure, 1980, S. 1 ff. über die Satzung der AFNOR vgl.: FN 6, S. 29 (Décret vom 12. 1. 1968).

- 9) "La Normalisation, un Outil des développement industriel et commercial" in: Informationsblatt der AFNOR, 1981, S. 14/20
- 10) Vgl. dazu die (unveröffentlichte) Studie des Umweltministeriums vom Mai 1980: "Normalisation et Qualification des produits dans le demaine de la Construction", S. 9 ff mit Anlagen.
- 11) Dies erklärt sich durch die Kompetenzverteilungsregeln des Art. 34 der französischen Verfassung. Dort sind alle Kompetenzen der Legislative abschließend aufgezählt; die von Art. 34 nicht erfaßten Kompetenzen liegen bei der Exekutive.
- 12) Beispiele: Gesetzlicher Teil des "Code de la Construction et de l'habitation", vgl. FN 5; Gesetz vom 29. 10. 1974 "relative aux économies d'énergie" (Journal officiel vom 31. 10. 1974).
- 13) Eine Liste dieser ministeriellen Rechtsverordnungen findet man im "Jurisclasseur de la Construction", Fascicule 11 - A - 2, S. 3.
- 14) Vgl. dazu eine von der AFNOR im Januar 1980 erarbeitete Liste der für allgemein verbindlich erklärten AFNOR-Normen.
- 15) Siehe dazu unter Pkt. II 2 d.
- 16) z.B.: Arrêté du Ministre de l'interieur portant "approbation des dispositions générales du règlement de Sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public", (Rechtsverordnung über Sicherheit bei öffentlichen Gebäuden vom 14. 8. 1980, Journal officiel vom 14. 8. 1980).
- 17) Siehe dazu die Liste derartiger "Décisions der Commission Centrale des Marchés" in "Les Marchés publics, revue de l'Achat public", Nr. 172, Sept./Oct. 1980, S. 74 f.
- 18) Vgl. FN 6, S. 8 f; FN 8, S. 1 f.
- 19) Vgl. dazu eine von der AFNOR veröffentlichte Liste der AFNOR-Normen der Klasse P (Stand: Januar 1980).
- 20) Normes francaises NF-P-03-004 und NF-P-03-011, die regelmäßig modifiziert werden.
- 21) Vgl. FN 8, S. 5.

- 22) Die "Marque NF" werden von besonderen Komitees unter Kontrolle der AFNOR erarbeitet. Diese Komitees werden aus Vertretern der zuständigen Behörden, der Produzenten, des Handels, der Laboratorien und der Verbraucher gebildet. Die Einrichtung prüft, ob ein Produkt einer "norme homologuée" entspricht. Ist dies der Fall, darf das Produkt mit dem Markenzeichen NF verkauft werden.
- 23) Vgl. FN 10, S. 8.
- 24) Eine Liste dieser Normungsausschüsse mit ihren Aufgaben ist bei "Cinquante ans de Normes Francaises", AFNOR 1970, S. 53-88 zu finden.
- 25) Dazu FN 8, S. 6; es ist darauf hinzuweisen, daß einige Studien in französischer und deutscher Sprache Lukes. "Überbetriebliche technische Normung in den EWG- und EFTA-Staaten", 1980; Röhling, "Überbetriebliche technische Normen als nichttarifäre Handelshindernisse im gemeinsamen Markt") nicht den genauen heutigen Stand des Normungsverfahrens nach der Reform Mitte 1980 wiedergeben.
- 26) Vgl. FN 10, S. 9 sowie die dazu vorliegende Anlage 7 "Note d'information sur le "GrotupeDTU".
- 27) Vgl. FN 26, Anlage 7.
- 28) Vgl. FN 10, S. 38.
- 29) Vgl. FN 10, S. 39.
- 30) Vgl. FN 10, S. 11 f und "le Bâtiment Bati " vom Juni 1980, "Les Chroniques du CATED", l'application des DTU et des Normes, S. 47 ff.
- 31) Vgl. FN 20.
- 32) Vgl. FN 17, S. 66 f.
- 33) Vgl. FN 10, S. 20.
- 34) Vgl. FN 10, S. 20.
- 35) Vgl. dazu FN 10, S. 27 f und Anlage XI sowie die Rechtsverordnung vom 2. 12. 1969, aufgrund derer diese Kommission gebildet wurde. Zur Zeit dauert das Verfahren neun bis zehn Monate.
Diese Überprüfung war und ist entbehrlich, wenn insoweit ein Einvernehmen mit der Versicherung erreicht werden kann.
- 36) Vgl. FN 10, S. 13/14.
- 37) Vgl. FN 17, S. 74.

- 38) Vgl. FN 10, S. 13/14
- 39) Im Bauauftragswesen kommen u.a. die "Groupe permanent d'étude des Marchés /Travaux" und die "Groupe permanent d'étude des marchés d'assemblément, équipement et fourniture des bureaux et établissements d'enseignement" in Betracht. Ein typisches Beispiel einer Zusammenarbeit zwischen diesen Einrichtungen bietet die wichtige "Décision Nr. A-2-78" der technischen Abteilung der C.C.M. vom 17. 10. 1978 (vgl. Bulletin officiel des Services, 28.11.1978, S. 329 f).
- 40) Die letzte Ausgabe des "Code des Marchés publics" ist 1980 erschienen.
- 41) Vgl. Bulletin officiel du Ministère de l'équipement et de l'aménagement du territoire, Fascicule special Nr. 77-92, 1977, S. 5 f.
- 42) z.B. das Decret Nr. 80-689 vom 2. 9. 1980, Journal officiel, S. 2114 f.
- 43) Vgl. FN 17, S. 71 f. - Darunter können aufgezählt werden:
- 2 Fascicules des prescriptions communes interministeriels, die durch Décret erlassen worden sind und überwiegend die Verwendung von Eisenbeton betreffen;
 - Ministerielle Dokumente des Umweltministeriums, des Landwirtschaftsministeriums und des Innenministeriums. Sie sollen allerdings auf die Dauer aufgehoben oder durch überministerielle Dokumente ersetzt werden;
 - Décisions et Recommandations von der "Groupe permanent d'étude des Marchés/Travaux".
- 44) Daneben sind noch die zahlreichen Verbindungen jedes Ministeriums (insbes. des Umweltministeriums) mit den verschiedenen Einrichtungen zu erwähnen.
- 45) z.B. das "Règlement général de la construction" und die sich darauf beziehenden "Arrêtés ministeriels".
- 46) Dies ist damit zu erklären, daß die "Groupe DTU" und der besondere Fachnormenausschuß im Bereich der Elektrizität ("Union technique de l'Electricité") von Seiten des Staates und der Privatindustrie besondere Anerkennung gefunden haben.
- 47) Arrêté vom 17. 5. 1974, Journal officiel vom 31. 5. 1974.

- 48) Vgl. Gesetz vom 19. 7. 1976 (Journal Officiel vom 20. 7. 1976) zum Umweltschutz bei Überwachungsbedürftigen Anlagen und das Decret vom 21. 9. 1977 (Journal officiel vom 8. 10. 1977).
- 49) Vgl. FN 47.
- 50) Vgl. "Code permanent de la Construction et de l'urbanisme, S. 414.
- 51) Dies gilt nicht nur beim Bau von neuen Gebäuden, sondern auch für die Bauverbesserung (vgl. FN 5, 2.Bsp.).
- 52) Dieses Gesetz beschäftigt sich in erster Linie mit Heizaufgaben.
- 53) z.B.: Arrêté vom 23. 1. 1978 "relatif aux installations fixes destinés au Chauffage et à l'alimentation en eau chaude Sanitaire des bâtiments d'habitation, de bureaux, ou recevant du public; Art. R 111-6 des Règlement général de la Construction.
- Insgesamt muß auch festgestellt werden, daß die meisten der technischen Baunormen auch dem Verbraucherschutz dienen. Dies wurde allein aber als nicht ausreichend angesehen. Deshalb hat in den letzten Jahren der Verbraucherschutz durch die Entwicklung der Konformitätszeichen und besonders der Marke NF im Bauwesen an Bedeutung gewonnen. Die Existenz und das Verfahren zur Erteilung der Konformitätszeichen ist durch das Gesetz vom 10. 1. 1978 geregelt worden.
- 54) dazu: Urteil des Conseil d'Etat in der Sache "Crédit Foncier de France" vom 11. 12. 1970, Recueil Lebon, S. 750.
- 55) Vgl. FN 39.
- 56) Veröffentlicht im Journal officiel vom 14. 8. 1980
- 57) Lukes, aaO, S. 33 (FN 119); Jurisclasseur administratif, Fascicule 107, Nr. 62.
- 58) Vgl. FN 56.
- 59) Siehe dazu im "Code permanent de la construction et de l'urbanisme, S. 414-419.

- 60) Lukes, aaO, S. 40.
- 61) Lukes, aaO, S. 39.
- 62) Lukes, aaO, S. 39.
- 63) Diese Situation wurde durch die Zentralisierung des Versicherungswesens im Bauwesen noch verstärkt.
- 64) Vgl. FN 10, S. 30
- 65) Vgl. FN 10, S. 30.
- 66) Vgl.: Francaise lucaire, le Conseil Constitutionnel, Economica, 1980.
- 67) Und dies, obwohl die Verwaltungsgerichte die Möglichkeit haben, Sachverständigengutachten einzuholen.
- 68) Der Conseil d' Etat hat zwei Voraussetzungen definiert, die die Erklärung der aufschiebenden Wirkung ermöglichen:
- die Maßnahme muß schwer wiedergutzumachende Folgen haben,
 - die Argumente für die Anfechtung der Maßnahme müssen ernst sein.
- Vgl. Urteil des Conseil d' Etat "Chambre Syndicale des Constructeurs des moteurs d'Avion " vom 12. 11. 1938, Recueil Lebon, S. 840 und die Erläuterung dieser Rechtsprechung von: Long, Weil und Braibant in: "Grands Arrêtés de la jurisprudence administrative", 1969, S. 251 f.
- 69) Hier werden Fälle einer im französischen Recht möglichen Inzidentkontrolle erwähnt, die aber in der Praxis kaum eine Rolle spielen.
- 70) Dies ist seit dem Decret n. 69 - 596 vom 14. 6. 1969 der Fall und heute auch in Art. L.U. 21-3 des Code de l'Urbanisme niedergelegt.
- 71) Diese baulichen Anlagen werden bereits vor Beginn der Baumaßnahmen überprüft.
- 72) Dieser Fall ist allerdings sehr unwahrscheinlich, da die meisten Bauunternehmen kaum gegen einen zukünftigen potentiellen Auftraggeber klagen werden.
- 73) Im öffentlichen Bauhaftungsrecht bestehen daneben auch

verschuldensunabhängige Schadensersatzansprüche gegen den Bauherrn und den Bauunternehmer.

- 74) Vgl. FN 39, 2. Bsp.
- 75) Vgl. Recueil Lebon, S. 511.
- 76) Von dieser Möglichkeit macht die öffentliche Verwaltung insbes. bei ausländischen Unternehmen Gebrauch.
- 77) Dazu: André de Laubadère, "Traité de Droit administratif", 2. Bd. 1980, Les Travaux Publics.
- 78) Auf Einzelheiten des zivil- wie auch verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes muß im Rahmen dieser Untersuchung verzichtet werden.
- 79) Abgedruckt im "Code permanent de la Construction et de l'Urbanisme", S. 414 sowie im Journal officiel vom 10. 7. 1973.
- 80) Vgl. FN 79.
- 81) Vgl. FN 79.
- 82) Dies erklärt sich aus der Tatsache, daß diese Zwecke in den letzten Jahren eine umfangreiche Reglementierung erfahren haben.
- 83) Nach Aussage verschiedener Mitarbeiter der staatlichen Normeneinrichtungen.
- 84) Anders als die öffentliche Verwaltung haben die Versicherungsgesellschaften ein unmittelbares Interesse daran, daß keine Unfälle geschehen. Darüber hinaus haben sie die Möglichkeit, die Versicherungsbeiträge zu erhöhen, um diese Kontrolle zu finanzieren.
- 85) Vgl. FN 10, S. 30
- 86) Vgl. FN 10, S. 30.
- 87) Diese Kontrolleinrichtungen werden als "Baubeteiligte" angesehen.

G R O S S B R I T A N N I E N

I. Einleitung

Eine allgemein gültige Definition der technischen Baunormen gibt es in Großbritannien nicht.

Technische Baunormen können in verschiedenen Erscheinungsformen vorkommen, unterschiedlicher rechtlicher Natur sein und schließlich verschiedene Ziele und Zwecke verfolgen.

Eine Erscheinungsform technischer Baunormen stellen auch diejenigen Normen dar, die sich mit der Grundausstattung privater Gebäude befassen, soweit derartige Mindestanforderungen in "Governmental Building Regulations" niedergelegt sind. Ihrer Rechtsnatur nach können technische Baunormen unverbindlich, zweiseitig verbindlich oder auch allgemein verbindlich sein. Für den Sinn und Zweck der technischen Baunormen können entweder die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Industrie, Gesichtspunkte des Gesundheitsschutzes bzw. der Gewährleistung der Sicherheit von Bauobjekten, aber auch - besonders im Hinblick auf die Erwerber eines Hauses - Gesichtspunkte des Verbraucherschutzes ausschlaggebend sein.

Da es für Großbritannien nicht möglich ist, diese verschiedenen Merkmale und Gesichtspunkte der technischen Baunormen in ein generelles System zu fassen, soll im folgenden jeweils zwischen den verschiedenen Erscheinungsformen der technischen Baunormen unterschieden werden.

II. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen und die von ihnen erlassenen Normen

1. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen

a) Staat

Auf staatlicher Ebene werden in Großbritannien die technischen Normen, abgesehen von der zur Zeit noch in geringem Umfang bestehenden Sonderstellung Inner Londons, von einer Zentralen Stelle erarbeitet und als Rechtsverordnungen herausgegeben.

In England und Wales sind dies das Department of the Environment (DoE), das die Normen erarbeitet und das Secretary of State for the Environment, das die Normen herausgibt. Für Schottland gilt das gleiche, nur daß die Normen hier von dem Scottish Development Department (SDD) erarbeitet werden und vom Secretary of State for Scotland herausgegeben werden.¹

Mindestanforderungen für die Öffentlichen Gebäude werden vom Housing Development Directorate of the Department of the Environment erarbeitet und herausgegeben.^{1a)}

b) Private Organisationen

Als wichtigste private Organisation, die sich in Großbritannien mit der Erarbeitung und Aufstellung von technischen Normen, einschließlich der technischen Baunormen, befaßt, ist die British Standard Institution (BSI) zu nennen. Sie ist eine unabhängige Körperschaft, deren Verfassung und Aufgaben in einer Royal Charter von 1929 und einer vom Privy Council (Geheimer Staatsrat) genehmigten Satzung festgelegt sind. Finanziert wird die BSI im wesentlichen durch Beiträge der Mitgliedsindustrien und Zuschüsse des Staates. Weitere Einkünfte erzielt die BSI noch durch den Verkauf ihrer Veröffentlichungen und ihrer Dienstleistungen.

Die seit 1901 bestehenden und noch heute gültigen Grundsätze der BSI sind, daß die Normungsarbeit nur auf die Initiative der Mitgliedsindustrien zurückgehen darf, den Mitarbeitern der BSI dagegen kein Initiativrecht zur Erarbeitung von technischen Normen eingeräumt ist. Außerdem sollen technische Normen erst dann erlassen werden, wenn unter allen beteiligten Kreisen Einvernehmen über den Inhalt der technischen Norm besteht.²

Von untergeordneter Bedeutung hinsichtlich der Erarbeitung technischer Baunormen sind noch die Institution of Electrical Engineers und Institution of Civil Engineers, die jedoch im Bereich der technischen Baunormen eine derart beschränkte Rolle spielen, daß sie im folgenden unberücksichtigt bleiben können.

Hinsichtlich des privaten Wohnungsbaus ist das National House Building Council (NHBC) zu nennen, dem in diesem Bereich eine außerordentlich wichtige Funktion bei der Ausarbeitung technischer Normen zukommt. Das NHBC ist zwar staatlich anerkannt, trotzdem aber eine unabhängige Organisation in Gestalt einer GmbH. Ihr Hauptanliegen besteht darin, die privaten Interessen im Bereich des privaten Wohnungsbaus zu vertreten. Dabei handelt es sich insbesondere um die Verbraucherinteressen, hier vor allem um die Verbesserung der Housing Standards und den Schutz der Käufer eines Hauses vor mangelhafter Ausführung der Bauarbeiten. Es wird vollständig von privater Seite finanziert, vor allem durch die Gebührenerhebung für Inspektionen und für die Ausstellung von Bescheinigungen und Beglaubigungen durch das NHBC. Die beim NHBC registrierten Firmen sind verpflichtet, in ihren eigenen Housing Developments die von den Committees des NHBC erarbeiteten Housing Standards zu beachten.

2. System der Regelung

a) Staatliche Normen

Die technischen Baunormen sind in Großbritannien (mit Ausnahme von London) in Statutory Instruments (RVO) niedergelegt und werden vom zuständigen Secretary of

State unter der Bezeichnung "Building Regulations" (in Schottland unter der Bezeichnung "Building Standards Regulations") herausgegeben. Ermächtigungsgrundlage zum Erlaß der Statutory Instruments (Building Regulations) bilden verschiedene Enabling Statutes, die neben dieser Ermächtigung auch Vorschriften über das Verfahren und die Einrichtung zur Bauaufsicht enthalten. Als die wichtigsten Ermächtigungsgesetze sind zu nennen:

Für England Wales (ohne London):

- Public Health Act 1936 und 1961
- Fire Precautions Act (1971)
- Part III. of the Health and Safety at Work Act 1974

Für Schottland:

- Building (Scotland) Act 1959 und 1970
- Schedule 7 of the Health and Safety at Work Act 1974 ³⁾

Für England und Wales sind die ersten gültigen Building Regulations 1965 erlassen worden. Diese sind einschließlich der späteren Berichtigungen zunächst 1972 und dann 1976 in einem Sammelband neu herausgegeben worden. In Schottland sind die ersten Building Standards Regulations 1961 herausgegeben worden, die der technischen Entwicklung angepaßt 1971.

Diese Building Regulations beruhen auf dem Grundgedanken ("functional principle"), die unabdingbaren Bedürfnisse der Benutzer von Gebäuden oder Baueinheiten nach Wetterschutz, Wärmeschutz, Sicherheit und Komfort in Bezug auf die geplante Benutzung zu gewährleisten.⁴⁾

Zur Realisierung dieses Grundgedankens enthalten die Building Regulations Vorschriften, die sich u.a. mit der Bauausführung, der Beschaffenheit der Materialien und der Art der Konstruktion befassen.⁵ Die Building Regulations 1976 für England und Wales regeln insoweit folgende Sachgegenstände: Baustoffe, Vorbereitung von Baustellen und Schutz vor Feuchtigkeit; Standsicherheit; Wärmeschutz; Schallschutz; Treppen und Ballustraden; Abfallbeseitigungen; offene Flächen, Ventilation und Raumhöhe; Schornsteine, Abzugsrohre und Feuerstätten; Vorrichtungen zur Wärmeerzeugung und Verbrennungsöfen; Entwässerung, private Kanalisationsanlagen und Senkgruben; sanitäre Ausstattungsgegenstände.

Diese in den Building Regulations aufgestellten Anforderungen werden oft durch sogenannte "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen, die in Schedules to the Regulations niedergelegt sind, ergänzt. Sie werden in den Regulations entweder durch Kursivschrift besonders hervorgehoben, oder in einem Anhang besonders aufgeführt. Die "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen, die in der Regel auf die British Standards oder Codes of Practice des BSI Bezug nehmen, geben Beispiele an, die den Vorschriften der Regulations entsprechen.⁶⁾

Wie bereits gesehen, werden die Building Regulations von den Secretaries of State herausgegeben und von einem technischen Normungsbüro innerhalb des zuständigen Departments erarbeitet. In England und Wales trägt dieses Normungsbüro die Bezeichnung: Building Regulations Professional Division of the DoE (in Schottland: Building Control Division of the SDD).

Diese technischen Normungsbüros stehen bei ihrer Normungstätigkeit in ständiger Verbindung mit sogenannten "Advisory Committees" (in England und Wales: Building Regulations Advisory Committee; in Schottland: Building Standards Advisory Committee) und mit anderen an der Normung interessierten Kreisen einschließlich der BSI. Die Funktion dieser "Advisory Committees" besteht zunächst in der Beratung der Normungsbüros bei der Erarbeitung der Normen. Daneben erstellen sie in regelmäßigen Abständen Berichte über die Praktikabilität der technischen Normen in der Praxis.

Neben den Building Regulations befassen sich weitere staatliche Normen (z.B. der Clean Air Act 1956)⁷⁾ mit der Aufstellung technischer Normen. Diese sind im Bereich des Bauwesens jedoch von untergeordneter Bedeutung, so daß sie in diesem Zusammenhang unberücksichtigt bleiben können.

Hinsichtlich der Öffentlichen Gebäude sind in den Design Bulletins Housing Standards niedergelegt, die die Mindestanforderungen der Housing Standards für Bewohner von im Öffentlichen Eigentum stehender Gebäude sicherstellen sollen.

b) Private Normen

Von den privaten Normen, die sich mit der Aufstellung technischer Baunormen befassen, sind hier nur die Normen der BSI zu behandeln. Den BSI-Normen liegt folgendes System zugrunde:

aa) Standards

BSI-Standards sind detaillierte und maßgebliche Regelungen zur Bestimmung der notwendigen Anforderungen an Material, Erzeugnis und Verfahren bei deren konkreter Verwendung.

Sie können eine oder mehrere Arten von folgenden Regelungsformen enthalten:

- (1) Glossaries, in denen technische Fachausdrücke definiert werden,
- (2) Dimensional Standards, in denen Form und Größe von gleichartigen Erzeugnissen bestimmt werden,
- (3) Performance Specifications, in denen die jeweils angemessenen Ausführungsmodalitäten festgelegt werden,
- (4) Standard Methods of Test, in denen die Möglichkeiten der Kontrolle über die Einhaltung der Ausführungsmodalitäten normiert werden.⁸⁾

bb) Codes of Practice

Codes of Practice geben die von der BSI empfohlenen Praktiken für die Gestaltung, die Installation und die Erhaltung hinsichtlich der Bauausstattung, der Bauausführung und der Versorgungseinrichtungen eines Gebäudes an.⁹⁾

Die Normungsarbeit wird in den Arbeitsgruppen geleistet. Diese Arbeitsgruppen sind in etwa 4.500 technischen Komitees zusammengefaßt. Sie werden auf Weisung verschiedener Industry Standards and Codes of Practice Committees tätig und unterliegen auch ihrer Kontrolle. Diese Committees entsprechen in etwa den deutschen Fachnormenausschüssen. Sie unterstehen den Divisional Councils, von denen es u.a. den Building Council (Rat für Bauwesen) und den Council for Codes of Practice gibt. Die verschiedenen Komitees, die es in der Organisation der BSI gibt, bestehen aus Vertretern von Industrie, Wirtschaft, Wissenschaft, Berufsvereinigungen und Regierung. Die staatliche Mitwirkung ist neben der Vertretung durch Staatsbeamte in allen Kommissionen und

Arbeitsgruppen auf die finanzielle Unterstützung der BSI beschränkt. Insbesondere hat die Regierung keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber der BSI oder ihrer Komitees und Arbeitsgruppen.

Die vom NHBC erarbeiteten und herausgegebenen Housing Standards sind im zweiten Teil des Registered House Builders Handbook ^{9 a)} niedergelegt. Sie beruhen auf Building Regulations und sind gleichzeitig Teil derselben ^{9 b)}. Die in ihnen aufgestellten technischen Regelungen enthalten genaue Umschreibungen hinsichtlich der Bauausführung und der Wohnqualität, die erfüllt sein müssen, um den Mindestanforderungen der allgemein akzeptierten Housing Standards des NHBC zu entsprechen. Im einzelnen sind dies detaillierte Anforderungen an Fundamente, Beton, Zimmermannsarbeiten, Dachbelege, Flachdachkonstruktionen, Tischlerarbeiten, Verglasung, Dienstleistungen, verschiedener Montagearten hinsichtlich von Wänden, Decken und Fluren, Malerarbeiten, Garagen, Dränage und Zufahrten zum Haus. Diese Regelungen werden von dem zuständigen Standard Committee des NHBC, dem Standard Committee für England und Wales, dem Scottish Committee oder den Northern Ireland Committee erarbeitet. Die Mitglieder dieser Committees werden von den interessierten Fachkreisen ernannt; dazu zählen u.a. die "Building Societies Association", die Berufsstände, die Verbraucherverbände, Gewerkschaften, verschiedene Local Authorities und die Bauunternehmen selbst. Aus den jeweils zuständigen staatlichen Departments werden Beobachter entsandt. Die technischen Anforderungen geben den Bauunternehmen darüber hinaus unverbindliche praktische Hinweise zur Auslegung und Handhabung der gestellten Anforderungen.

c) "Regeln der Baukunst"

"Regeln der Baukunst" als eigenständiges Institut gibt es in Großbritannien nicht, vielmehr sind die technischen Normen in Großbritannien in dem eben dargestellten System umfassend und abschließend geregelt.

3. Änderungstendenzen

Eingeleitet wurde der Prozeß der Änderung des Systems der Regelungen im Bauwesen mit einer Rede des Secretary of State for the Environment vom 10. Dezember 1979. Hierin wurden folgende Ziele, die mit der Änderung erreicht werden sollen, angegeben:

- Weitgehende Selbstkontrolle hinsichtlich der Bauaufsicht durch die privaten Einrichtungen und Personen unter Zurückdrängung des staatlichen Einflusses;
- Vollständige Selbstfinanzierung;
- Vereinfachung der Durchführung der Bauaufsicht.

Inzwischen liegt ein Memorandum des DoE vom 6. Juni 1980 vor, das folgende konkrete Empfehlungen ausspricht:

- Der Bauaufsicht und den ausdrücklichen Regelungen in den Building Regulations sollen, außer den bisher schon ausgenommenen Crown Buildings, nunmehr alle öffentlichen Gebäude nicht mehr unterfallen. Dieser Empfehlung liegt die Erwägung zugrunde, daß die Verwaltung an sich schon der Allgemeinheit gegenüber verantwortlich ist und aus diesem Grunde bei der Erstellung eines öffentlichen Gebäudes den technischen Regelungen unterworfen ist, so daß es einer ausdrücklichen Einbeziehung in das Regelungssystem nicht mehr bedarf. Ungeachtet dessen, geht man dennoch davon aus, daß auch die öffentlichen Gebäude weiterhin den Regelungen der Regulation entsprechen werden. Von dem Regelungssystem ausgenommen sollen weiterhin diejenigen Gebäude sein, die nicht der dauerhaften Benutzung durch Menschen dienen (z.B. maschinell betriebene Fabriken, die nur zur Wartung von Menschen betreten werden) und solche Gebäude, die lediglich Nebengebäude darstellen (z.B. Garagen und Wochenendhäuser).

- Das Unbedenklichkeitszeugnis, das bisher nur von der Local Authority ausgestellt werden konnte, soll in Zukunft auch von unabhängigen dritten Einrichtungen erstellt werden können.
- Die Frage der Haftung wird z.Zt. von dem Law Reform Committee erörtert. Konkrete Ergebnisse liegen bisher nicht vor.
- Die Building Regulations, die z.Zt. sehr umfangreiche und detaillierte Regelungen enthalten, sollen in Zukunft nur einen Minimumstandard angeben, um sie wieder verständlicher zu machen. Die "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen sollen aus dem System der Regelungen vollständig herausgenommen werden und durch informelle Empfehlungen des Secretary of State ersetzt werden. Durch diese Änderungen erhofft man sich eine größere Flexibilität des Systems.
- Schließlich werden die Regelungen dieses Systems auch für Inner London gelten.

Einzelheiten sind dem anliegenden Command Paper mit dem Titel "Future of Building Control in England and Wales" zu entnehmen. (Cmnd. 8179 vom 7.3.1981).

In Schottland wird das System ebenfalls überarbeitet, nachdem das Secretary of State for Scotland das SDD hierzu ermächtigt hat, jedoch hat diese Arbeit bisher noch nicht zu einer abschließenden Empfehlung wie etwa in England und Wales geführt, sondern befindet sich derzeit im Stadium der Konsultationen. Allgemein wird erwartet, daß das geänderte schottische System den Grundprinzipien der Änderungen des englischen Systems folgen wird.

Die Regelungen des NHBC werden, wie auch die Design Bulletins, regelmäßig überarbeitet und geändert, um die "Standards of Housing" zu verbessern^{9c)}.

III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben

1. Building Regulations

Ursprüngliche Aufgabe der Baunormen ist es, die Öffentlichkeit (einschließlich der Bewohner eines Hauses) vor Gefahren für ihre Gesundheit und Sicherheit, die von der Gestaltung und der Konstruktion eines Gebäudes ausgehen, zu schützen.

Angesichts der Energieverknappung ist dieser Aufgabenbereich im Health and Safety at Work Act 1974 auch auf die Energieeinsparung ausgedehnt worden. Die Berücksichtigung wirtschaftlicher Gesichtspunkte, wovon die Energieeinsparung nur ein besondere Fall ist, kann allgemein dahingehend umschrieben werden, daß bei der Erarbeitung der Regulations auf die finanziellen Möglichkeiten der nationalen Wirtschaft Rücksicht genommen werden muß.

Die Building Regulations stellen damit einen Kompromiß zwischen dem, was technisch möglich und was wirtschaftlich machbar ist, dar.

Umweltgesichtspunkte werden nicht durch die Building Regulations selbst geschützt, sondern durch besondere Gesetze (z.B. Clean Air Act 1956).¹⁰⁾

Da technische Baunormen funktionale Prinzipien darstellen, befassen sie sich nicht mit der Baukultur, die eher im Planungsrecht relevant wird.¹¹⁾

2) BSI - Standard

Ursprünglich hatten die BSI-Standards die Aufgabe, die Leistungsfähigkeit der Industrie im Wege einer unter Beteiligung der Industrie vorzunehmenden generellen Standardisierung von Materialien und Arbeitsweisen zu steigern. Diese Funktion der BSI-Standards ist unbestritten auch heute noch von entscheidender Bedeutung. Daneben spielt aber gerade in jüngster Zeit auch der Gesichtspunkt des Verbraucherschutzes eine immer größer werdende Rolle^{11a)}.

Woodward^{11 b)} sieht im BSI-Standard "a precise and authoritative statement of the criteria necessary to ensure that a material, product or procedure is fit for the purpose for what it is intended".

3) Housing-Standards

Sowohl die Design Bulletins als auch die technischen Regelungen des NHBC dienen insbesondere den Zielen und Zwecken des Verbraucherschutzes. Die Standards der Design Bulletins sollen dem Bewohner Öffentlicher Gebäude einen Mindeststandard hinsichtlich der Wohnqualität und des Wohnkomforts gewährleisten. Die technischen Regelungen des NHBC gewährleisten darüber hinaus, indem sie zwischen der Haftung des Unternehmers und der Versicherung des Gebäudes eine vertraglich abgesicherte, rechtlich durchsetzbare Verbindung herstellen, daß der Verbraucher gegen unsachgemäße Ausführung der Baumaßnahmen geschützt ist.

IV. Rechtscharakter der technischen Baunormen

1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit

- a) Die Building Regulations haben den Rechtscharakter von Statutory Instruments. Das bedeutet, daß die in den Building Regulations selbst aufgestellten technischen Normen grundsätzlich allgemeine Verbindlichkeit haben, jedenfalls insoweit, als die Building Regulations keine besonderen Ausnahmen von diesem Grundsatz machen. Im Bereich des Bauwesens bestehen derartige Ausnahmen für die Crown Buildings und ausgewählte öffentliche Gebäude, die in den Building Acts ausdrücklich genannt sind, so wie ^{für} einige besondere Gebäude, die in den Schedules to the Regulations ausdrücklich aufgeführt sind. (z.B. landwirtschaftliche Gebäude, Eisenbahngebäude, Unterstände an Bushaltestellen).¹²⁾ Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, durch einen beim Secretary of State zu beantragenden Dispens von einer Regelung der Building Regulations befreit zu werden.¹³⁾ So hat z.B. in Schottland ein Bauunternehmen beim Secretary of State for Scotland den Antrag gestellt, von der Scottish Building Regulations über die Mindestwohnraumgröße befreit zu werden, mit der Begründung, daß es sich bei dem konkreten Bauvorhaben um die Schaffung von Wohnraum für meist alte Leute handelte (siehe Anlage 2).

- b) Die "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen, die in einem Schedule to the Regulations niedergelegt sind und technische Baunormen selbst aufstellen oder auf die Normen des BSI verweisen, haben selbst keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit, sondern gelten als " Vermutungen ". Einzelheiten hierzu werden unter dem Gliederungspunkt IV. 3 behandelt.
- c) Die Bauherren, die öffentliche Zuschüsse erhalten, (in der Praxis sind dies in der Regel nur die Local Authority Housing Departments und alle Statutory Housing Developers, w.z.B. die Housing Corporation und die Scotisch Special Housing Association), sind von Rechts wegen verpflichtet, den in den Design Bulletins niedergelegten Housing Standards zu folgen.
- d) Den von dem BSI herausgegeben Standards kommt als private Norm keine unmittelbare Rechtsverbindlichkeit zu.¹⁴⁾
- e) Die Registrierung bei dem NHBC ist für die Bauherren freiwillig, da der NHBC eine unabhängige, privatrechtlich organisierte Einrichtung ist. Für diejenigen Firmen allerdings, die bei dem NHBC registriert sind, sind die Regelungen auf Grund vertraglicher Vereinbarung verbindlich. Die Rechtsbeziehungen zwischen den registrierten Firmen und dem NHBC sind im ersten Teil des House Builders Handbook niedergelegt.^{14a)} Auf Grund des Kaufvertrages und/oder der Versicherungspolice (ein Muster ist abgedruckt im ersten Teil des House Builders Handbook) haftet die registrierte Firma für besondere nicht eingehaltene technische Regelungen, die im zweiten Teil des House Builders Handbook niedergelegt sind zwei Jahre seit Erstbezug, und hinsichtlich der Stabilität des Hauses für weitere acht Jahre, nachdem der Bauherr eine schriftliche Beschwerde beim NHBC eingereicht hat und dieses eine Inspektion vorgenommen hat. Die Haftung der Firmen nach dem Common Law bleibt von der vertraglichen Haftung unberührt.

2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit

Abgeleitete Rechtswirksamkeit kommt in Großbritannien allenfalls den BSI-Normen zu, auf die - in sehr seltenen Fällen - in Building Regulations Bezug genommen wird. Dies geschieht lediglich im Wege der statischen Verweisung. Durch diese Verweisung wird der Rechtscharakter der BSI-Norm als solcher nicht berührt. Die Norm wird lediglich materieller Inhalt der Building Regulations und teilt nur insoweit den Rechtscharakter der Building Regulations.

3. Technische Normen als Vermutung

In diesem Zusammenhang sind die "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen, die als Schedules ¹⁵⁾ to the Act erlassen werden, von besonderer Bedeutung. In diesen "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen wird eine Vermutung dafür aufgestellt, daß bei Einhaltung dieser Bestimmungen die Anforderungen der Building Regulations erfüllt werden. Sie erscheinen als Anhang zu den Building Regulations und legen entweder die Details zu den allgemeinen Anforderungen der Building Regulations selbst fest oder verweisen auf die technischen Normen der privaten Normungsorganisationen. Dies sind in fast allen Fällen die Normen der BSI, also deren Standards oder Codes of Practice. Die Vermutung, die bei Einhaltung dieser "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen entsteht, bewirkt, daß verbindlich feststeht, daß die Anforderungen der Building Regulations erfüllt sind. Es handelt sich somit um eine gesetzliche Vermutung. In der Praxis bedeutet dies, daß ein Bauvorhaben keiner besonderen Nachprüfung hinsichtlich der Building

Regulations bedarf, wenn der Bauherr in seinem Bauantrag erklärt, daß er die "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen erfüllen wird.¹⁶⁾

Allerdings bleibt es der Local Authority vorbehalten, trotzdem zu prüfen, ob die deemed-to-satisfy Bestimmungen eingehalten worden sind.

Daneben gibt es andere Bestimmungen, die zwar nicht "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen sind, jedoch ebenfalls eine Vermutung für die Erfüllung der Building Regulations schaffen können. Dies allerdings nur in den Fällen, in denen eine derartige verbindliche Vermutung seitens der Building Control Committees ausdrücklich anerkannt wird. Diese Bestimmungen haben dann die gleiche Wirkung wie die "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen.¹⁷⁾ Alle sonstigen Bestimmungen, die nicht von dem Building Control Committee anerkannt worden sind, enthalten lediglich eine tatsächliche Vermutung dafür, daß bei ihrer Einhaltung die Anforderungen der Building Regulations erfüllt sind. Diese Vermutung kann aber jederzeit und von jedermann widerlegt werden.¹⁸⁾

V. Rechtsschutz

1. Gegenüber der Norm

a) Eine direkte Rechtskontrolle der Building Regulations durch die ordentlichen Gerichte (normalerweise in England und Wales: High Court - Court of Appeal - House of Lords; in Schottland: Court of Session - House of Lords), die vom Einzelnen eingeleitet werden kann, ist nur denkbar nach dem "ultra vires"-Grundsatz.¹⁹⁾ Danach hat jeder, der durch eine Norm in einem subjektiven Recht verletzt wird, die Möglichkeit,

diese Norm auf ihre Vereinbarkeit mit dem Ermächtigungsgesetz von einem ordentlichen Gericht überprüfen zu lassen, d.h. hier konkret, ob sich die Building Regulations im Rahmen ihrer Ermächtigungsgesetze bewegen. Diese Möglichkeit der Rechtskontrolle ist allerdings nur theoretischer Natur, da die Ermächtigungsgesetze zu den Building Regulations derart weit gefaßt sind, daß eine Überschreitung durch die Building Regulations kaum denkbar ist.

Einen dem kontinentalen Rechtsschutz gleichwertigen direkten Schutz bietet in Großbritannien das Konsultationsverfahren, das nicht mit dem Erlaß der technischen Normen abgeschlossen ist, sondern auch danach jederzeit Anwendung finden kann (in der Praxis wird dies durch die regelmäßig vorgenommenen Änderungen der Building Regulations deutlich); die parlamentarische Kontrolle des Statutory Instruments Committee des Unterhauses ²⁰⁾ sowie die Möglichkeit, durch Dispenserteilung die Bindung an technische Baunormen für den Einzelfall aufzuheben. Während die ersten beiden Schutzmöglichkeiten eher politischen Charakter haben und die Praktikabilität und Konformität der Normen im gesamten Bereich des Bauwesens gewährleisten sollen, dient das Verfahren zur Erlangung eines Dispenses der Sicherung individueller Interessen und kann von dem Einzelnen beim Building Control Committee eingeleitet werden (Berufungsinstanz: das jeweils zuständige Secretary of State). Die Praxis zeigt, daß sehr häufig von dieser Möglichkeit, einen Dispens zu beantragen, Gebrauch gemacht wird und diesen Anträgen von dem Building Control Committee beziehungsweise

dem Secretary of State überwiegend entsprochen wird.—

b) Eine indirekte Rechtskontrolle der technischen Normen durch die ordentlichen Gerichte ist nur möglich, wenn der Einzelne Klage beim Gericht wegen Verletzung der "Rules of Natural Justice" ²¹⁾ erhebt. Die "Rules of Natural Justice" beinhalten, daß die Verwaltung bei ihrer Entscheidungsfindung soweit wie möglich die Grundlagen des Gerichtsverfahrens anzuwenden hat, insbesondere also:

- Berufungsverfahren sind von der nächst höheren Instanz durchzuführen;
- Unabhängigkeit des Richters;
- Anhörung der am Streit beteiligten Parteien;
- Bindung an das Gesetz bei der Entscheidungsfindung.

Im Rahmen des Verfahrens zur Feststellung einer Verletzung dieser Prinzipien hat das Gericht, soweit es sich um Verwaltungsverfahren im Bereich des Bauwesens handelt, auch technische Normen anzuwenden. Dabei ist das Gericht an den materiellen Inhalt der technischen Normen gebunden, so daß es die Entscheidung der Verwaltung nur daraufhin überprüfen kann, ob diese ihrerseits die technische Norm richtig angewendet hat.

Daneben besteht im außergerichtlichen Bereich die Möglichkeit, bei fehlerhaftem Verhalten der Verwaltung (z.B. zeitliche Verzögerung der Entscheidung) einen sogenannten Ombudsman ²²⁾ (offizielle Bezeichnung: Local Commissioner for Administration) anzurufen. Der Ombudsman vertritt dann die Interessen derjenigen,

die sich an ihn wenden gegenüber der Verwaltung. Dabei ist er jedoch auf den "good will" der Verwaltung angewiesen, kann also seine Auffassung gegenüber der Verwaltung rechtlich nicht durchsetzen.

2. Schutz der Norm

a) Durch Strafgesetze

Jedes Ermächtigungsgesetz zu den Building Regulations enthält strafrechtliche Bestimmungen, die besagen, daß jeder, der ohne Erlaubnis oder unter Nichtbeachtung der in den technischen Normen niedergelegten Anforderungen ein Gebäude erstellt, mit einer von den Strafgerichten auszusprechenden Sanktion belegt wird ²³⁾.

b) Durch Zivilrechtsnormen

In den Fällen, in denen die technischen Normen Bestandteil eines privatrechtlichen Vertrages (Bauleistungsvertrages) geworden sind, hat der Unternehmer, wenn er diese Normen mißachtet, dem Bauherrn Schadensersatz wegen Vertragsverletzung zu leisten ²⁴⁾. Darüber hinaus ist der Bauunternehmer dem Eigentümer seit dem Rechtsstreit "Anns v. London Borough of Merton" ²⁵⁾ auch dann schadensersatzpflichtig, wenn er technische Bestimmungen der Building Regulations mißachtet, die nicht Bestandteil des privatrechtlichen Vertrages zwischen Bauunternehmer und Bauherrn geworden sind.

Auf Grund des Vertrages hat das NHBC ein zwingendes Kontrollverfahren eingerichtet, das hinsichtlich der Bauausführung alle drei Wochen während der Bauzeit durchgeführt wird und schließlich nochmals, nachdem der Käufer nach Abschluß des Kaufvertrages eine entsprechende Beschwerde an das NHBC gerichtet hat. Nachdem das NHBC

eine Entscheidung hinsichtlich der Haftung des Bauunternehmens getroffen hat, kann die Firma mit Zustimmung des Councils im Streitfall ein Schiedsgericht oder ein unabhängiges Berufungsgericht anrufen. Falls die Entscheidung zu Lasten des Käufers (und des NHBC) ausgehen sollte, hat das NHBC zwei weitere Sanktionsmöglichkeiten, indem es diese Entscheidung einem Disziplinarverfahren unterziehen kann oder als ultima ratio die Firma aus dem Register streichen kann. 25 a)

c) Durch die Verwaltung

Innerhalb der Verwaltung wird die technische Bau-
norm zunächst durch das Baugenehmigungsverfahren 26)
gewährleistet, das von dem Building Control Committee der District Councils durchgeführt wird.

Das Building Control Committee erteilt die Genehmigung, nachdem es die Baupläne auf Einhaltung der technischen Baubestimmungen überprüft hat. Nach dem Beginn und am Ende der Bauausführung wird die Einhaltung der technischen Baunormen durch einen Beamten, der dem Building Control Committee gegenüber dafür verantwortlich ist, kontrolliert.

Wird im Laufe oder am Ende der Bauausführung eine Mißachtung der technischen Baunormen festgestellt, so hat das Building Control Committee nach Aufforderung an die Beteiligten, den rechtmäßigen Zustand herzustellen, die Möglichkeit, die Genehmigung zurückzunehmen, den Bau stillzulegen oder den Bau abreißen zu lassen sowie ein strafgerichtliches Verfahren einzuleiten.

Fußnoten

1) Behandelt wird hier nur das System in Großbritannien selbst; Nordirland hat ein eigenständiges System, das jedoch in den Grundzügen mit dem von England und Wales identisch ist.

1a) Veröffentlicht durch: HMSO London.

2) Einzelheiten dazu im:

"Report of The Committee on the Organisation and Constitution of the British Standards Organisation", SO 5-309 1950 (The Cunliffe Report) - Board of Trade; C.D. Woodward, "The Story of Standards", Introduction, London 1972.

3) England und Wales:

Public Health Act 1936 (26 Geo & 1 Edw. 8, c. 49);
Public Health Act 1961 (9 & 10 Eliz, 2, c. 64);
Fire Precautions Act 1971 (c. 40);
Health and Safety at Work Act 1974 (c. 37).

Schottland:

Building (Scotland) Act 1959 (7 & 8 Eliz, 2, c. 24);
Building (Scotland) Act 1970 (c. 38);
Health and Safety at Work Act 1974 (c. 37), Schedule III;

London:

London Building Act 3930 (20 & 21 Geo. 5, c. 158);
London Building Act (Amendment) Act 1935 (25 & 26 Geo., 6, c. 42).

Die gegenwärtig geltenden "Technical Regulations" in London sind entweder in dem Ermächtigungsgesetz oder in der Form von "Local Authority bye-laws" niedergelegt.

4) Einzelheiten zur Bauaufsicht im:

"Report of the Committee on Building Legislation in Scotland", Cmnd. 269, 1957, (The Guest Report) - Department of Health for Scotland, Chapter 2 and Chapter 5, p. 57-59.

5) z. B. Building (Scotland) Act 1959 p. 3 (1)

6) z. B. wird in der Building Regulations 1976 (England und Wales) auf 37 British Standards und 15 Codes of Practice verwiesen; in der Building Standards (Scotland) Regulations 1971-79 auf 113 British Standards und 38 Codes of Practice.

- 7) Clean Air Act 1956 (4 & 5 Eliz 2, c. 52).
- 8) Ausführlich dazu:
C. D. Woodward, aaO, p. 3-5.
- 9) Einzelheiten dazu bei C.D. Woodward, aaO, p. 3-5.
- 9a) National House Building Council, London,
1974; letzte Änderung 1981.
- 9b) Vgl. Registered House Builders Handbook,
S. 9, Rdn. 1
- 9c) Siehe z.B. NHBC Legal "1978 Houses compared
with early 1960's Houses" NHBC London 1978.
- 10) Eine umfassende Aufstellung dieser Gesetze enthält:
"Committee on Safety und Health at Work", Cmnd. 5034,
1972 ("The Robens Report"), p. 24.
- 11) vgl. dazu ausführlich:
"The Guest Report", aaO, Chapter 2.
- 11a) Vgl. Robens Report, a.a.O. (FN 10), p...
- 11b) C.D. Woodward, a.a.O. (FN 2), p.3.
- 12) z.B. Building Standard (Scotland) Regulations 1971,
Schedule 3.
- 13) so ausdrücklich vorgesehen z.B. in Schedule 4 (1)
of Building (Scotland) Act 1970.

- 14) Die Rechtsverbindlichkeit eines British Standard war Gegenstand des Rechtsstreits: "London Borough of Croydon v. Fleming Reid (Greenock) Ltd.", abgedruckt in: Justice of the Peace, Juli 21 1973, p. 450-451. In diesem Fall ging es um die Nichteinhaltung des in British Standards 984 vorgeschriebenen Gewichts für Wollballen.

Das Gericht hat hier festgestellt:

"We did not consider that compliance with BS 984 would have protected the defendant from conviction in this case. Par. 4 of the standard we consider to be too generous..."

Dieses Urteil ist in der Berufung durch den High Court bestätigt worden.

- 14a) Legal (England und Wales) NHBC London 1980
Legal (Scotland) NHBC Edinburgh 1980
Legal (Nothern Ireland) NHBC Belfast 1979
- 15) z. B. Schedule 10 to Building Standard (Scotland) Regulations 1971.
- 16) vgl. "The Guest Report", section 214; J. Uff., FN 26, p. 202.
- 17) ebenda
- 18) Building Standards (Scotland) Regulation 1971, section A 12 (2):
"Nothing in any specification in Schedule 10 which is deemed - to - satisfy any provision of these regulations shall be taken to prohibit the use of any other material, component, design, method of construction or operation or any combination of these which satisfies that provision."
- 19) Einzelheiten zum "ultra vires"-Grundsatz vgl.:
J.D.B. Mitchell "Constitutional Law", W. Green, Edingburgh 2nd ed 1968, p. 28of.
- 20) vgl. First Report from selected Committee on Statutory Instruments, Session 1971-72, Wed. 24.11.1971, in der man die Building Regulations 1971 behandelte.
- 21) J.D.B. Mitchell, aaO., p. 295f.
- 22) zur Funktion des Ombudsmans vgl.:
J. Russel "The Local Ombudsman", in: Journal of the Law Society of Scotland, March 1980, p. 92;
A. W. Bradley (Hrsg.), Wade and Phillips, "Constitutional and administrative Law", 9 th ed., p. 651-657.

- 23) vgl. section 19, Building (Scotland) Act 1959,
geändert durch section 7 of schedule III of the
Health and Safety at Work Act 1974.
- 24) vgl. section 8 of schedule III of Health and Safety at
Work Act 1974.
- 25) (1977), 2 WLR 1024.
- 25a) Vgl. Teil I (Legal) Scotland, SHBIS rules
28-40.
- 26) dazu: J. Uff "Construction Law, Sweet and Maxwell,
London 1978, p. 202/203; Public Health Act 1936,
section 65.



THE FUTURE OF BUILDING CONTROL IN ENGLAND AND WALES

*Presented to Parliament by the Secretary of State for the Environment
and the Secretary of State for Wales
by Command of Her Majesty
February 1981*

LONDON
HER MAJESTY'S STATIONERY OFFICE

£2.10

Cmnd 8179

	<i>Paragraph Numbers</i>
INTRODUCTION	1-5
THE BUILDING REGULATIONS	6-10
PUBLIC BODIES' EXEMPTION	11-15
EXEMPTION OF MINOR WORKS	16-18
CERTIFICATION	19-38
CHARGES	39
LIABILITY	40-42
APPEALS AND DETERMINATIONS	43-51
INNER LONDON BUILDING CONTROL	52-54
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS	55
CONCLUSION	56-57
	<i>Page</i>
ANNEX A: Public Bodies' Exemption	18
ANNEX B: Public Health Functions Associated with Building Control	19



MSA 29

Introduction

1. The present system of building control produces safe buildings in which fire and serious structural failure is rare. This is not in question. But there are persistent criticisms on other counts—in particular, that the system is more cumbersome and bureaucratic than it need be; and that the present detailed form of the Regulations is inflexible for many purposes, inhibits innovation, and imposes unnecessary costs.

2. The prime concern must always be the preservation of public health and safety, but subject to that overriding requirement there is scope for change to meet these points. The Secretary of State for the Environment therefore launched a radical review of the building control system with a speech in December 1979, in which he set out the criteria which any new arrangements must satisfy. These were:

- maximum self-regulation;
- minimum Government interference;
- total self-financing; and
- simplicity in operation.

3. This speech elicited a wide response, and in June 1980 the Department of the Environment issued a Consultation Document outlining a number of specific possibilities for change, drawn up in the light of comments received.

4. The possibilities were:

- recasting of the Building Regulation as a minimum number of functional requirements, with supporting approved codes of practice;
- exemption of local authorities and other public bodies from formal control;
- wider exemption of minor works and certain industrial buildings;
- “certification” of plans and construction by approved private persons, as an optional alternative to local authority control;
- review of the law of latent damage and liability; and
- local adjudication of appeals.

5. The Consultation Document was circulated widely for comment, and again there was a large response—over 500 submissions in all, covering all parts of the industry, the professions, local authorities, and individual building control officials. On most of the propositions there was general agreement, and on the basis of comments received the Government have been able to prepare the firm and detailed proposals which this paper sets out for:

- a revised form of Building Regulations;
- wider exemptions and simplified procedures for minor works;
- exemption of public bodies’ buildings from the full procedures; and
- new arrangements for appeals and determinations.

The Government are also clear on the need to provide for greater self-

is firm, the Government believe that there should be a further opportunity for those who will be concerned with the operation of the system to comment on the details. They would therefore welcome views on the proposed arrangements for the enforcement of Building Regulations in relation to certified works (paragraphs 26–28); for the selection of certifiers (paragraphs 29–32); and on the definition of certifiers’ responsibilities (paragraphs 33–38).

The Building Regulations

6. Professional people in the construction industry, builders and developers have often expressed dissatisfaction with both the scope and the form of the Building Regulations. In scope, the Regulations try to accommodate in one document the whole range of buildings from the smallest and simplest to the largest and most complicated. They thus have to be used by builders and designers of every level of technical competence, and it is hardly surprising that they fail to be equally useful and comprehensible to all. A further problem is that they try to translate into language appropriate to Parliament and the Courts technical concepts which more usually find expression in numbers or diagrams. The Government believe that a radical re-examination is needed, to try to alleviate these difficulties and to simplify the Regulations.

7. The Government consider that the essential purposes of the Regulations should remain the preservation of public health and safety. They also accept that the Regulations should continue to provide specifically for energy conservation. With these objectives in mind the first step will be a rigorous examination of the present requirements to see if there are any which can now be weeded out.

8. The existing Regulations derived from model byelaws which were mainly directed to controlling domestic building in the interests of public health. Such requirements are comparatively simple and can often be specific, but broadening the scope of the Regulations to cover all types of building in the same way has proved cumbersome. In the housebuilding field many users of the Regulations have said that they would welcome continued guidance of this kind. In other fields users would prefer greater flexibility.

9. The Government are therefore considering whether these different needs might be reflected in the shape of the Regulations. They propose to recast them in two forms. For domestic buildings the Inner London Byelaws might provide a good model, and the aim would be to combine the most useful features of those and of the relevant parts of the Regulations. In their second form the Regulations will address themselves to more complex types of building where professional advisers are likely to be involved. In this field, broadly expressed regulations which clearly indicate their purposes and the broad standards expected to be achieved—“functional regulations”—may prove more acceptable.

10. The present Regulations incorporate detailed “deemed-to-satisfy” provisions whose objective is to remove uncertainty and give designers and builders an assurance that, so long as their work follows the pattern laid down, Building Regulations consent will be forthcoming. There has been much argument

used in relation to smaller buildings, and traditional techniques than in relation to larger, more complicated structures. There might therefore be a case for retaining them in the first part of the new Regulations, but little purpose would be served by incorporating them in the second. Arrangements could however be developed to allow the use of documents officially approved by the Secretary of State. Through such a system it would be possible to give a variety of documents—such as Agrément Certificates—a positive role in the system and to provide authoritative (but not restrictive) guidance to designers where it is needed.

Public Bodies' Exemption

11. At present, the Building Regulations do not apply to statutory undertakers' operational buildings, which are often of a very specialist kind; nor do they extend to schools and colleges maintained by local authorities, which are controlled by separate regulations made under the Education Acts. These complete exemptions will continue. Crown buildings—specialist and otherwise—are also exempt, but it has been argued, however, that this exemption should be limited to the procedural elements of the Regulations, and that Crown bodies should be under a clear requirement to comply with the *technical* requirements. The Government accept this, and thus although the Crown will not be required to follow the normal procedures for seeking Building Regulations consent, Government Departments will be placed under a legal obligation to build in accordance with the technical standards set in the Building Regulations.

12. The Consultation Document suggested that exemption might be extended to include other buildings of other public bodies, so long as the basic requirements of accountability were satisfied. This was generally accepted, and the Government therefore propose to exempt from the procedural requirements local authorities' own buildings, and the buildings of such public bodies as are answerable either locally, or through Ministers to Parliament. Other public bodies, not directly accountable in the same way, cannot be given the same full exemption. They might however, reasonably be expected to operate without detailed supervision. They might therefore be relieved of the requirement to deposit full plans and to submit their works to local authority inspection, and instead be allowed to furnish certificates to the building control authority confirming that their projects had been duly checked and complied with the Regulations. The Government propose to take powers to designate bodies for either "exempt" or "self-certifying" status, and to consider individually which bodies should be designated. Annex A lists the bodies which the Government regard as potential candidates for the two forms of exemption.

Consultation with Fire Authorities

13. The Building Regulations set standards for structural fire safety for all buildings, and building control authorities are required under section 16 of the Fire Precautions Act 1971 to consult fire authorities when dealing with higher risk categories of building, such as hotels and larger shops. Submissions emphasised the expert role of the fire service in ensuring high standards of fire safety. These standards must be maintained. Exempt and self-certifying bodies will accordingly be required to consult fire authorities on the same range of

Relaxation of Building Regulation Requirements

14. At present, building control authorities (district councils) have power to relax or dispense with Building Regulation requirements in relation to other people's buildings, but in relation to their own they must apply to the Department of the Environment. The Government believe that this procedure is unnecessarily bureaucratic and wasteful, and therefore propose to give all local authorities—counties as well as districts—power to relax or dispense with requirements for their own building projects. The Government propose to give equivalent powers to statutory undertakers and public bodies with full exemption. Self-certifying bodies will have to apply for relaxations in the normal way. Local authorities in considering requests for exemptions or relaxations are at present required to advertise proposals and consider representations (under section 8 of the Public Health Act 1961), and to consult fire authorities on proposed relaxations of requirements as to structural fire precautions (under section 15 of the Fire Precautions Act 1971). Exempt bodies will be required to follow the same procedures in dealing with relaxations or dispensations which they propose to make for their own projects.

"Linked" Public Health Acts Powers

15. In conjunction with the processing of plans deposited under the Building Regulations, local authorities operate a number of statutory health functions—for example controls on construction over drains and sewers. These powers, and long-term proposals for bringing most of the matters they cover within the body of the Building Regulations, are discussed in Annex B. Any new procedures must meanwhile allow for the operation of these "linked" powers. Exempt and self-certifying bodies will therefore have to notify the local building authority of proposed works before starting projects, giving such information as may be necessary.

Exemption of Minor Works

16. The June Consultation Document suggested that minor works, involving only a limited risk to health and safety, should be exempted from building control entirely. This principle was readily accepted, and the Government propose wider exemptions for domestic and other small garages, domestic porches and outbuildings, agricultural buildings, and industrial plant buildings occupied only occasionally for maintenance. In addition, there are operations, particularly in the domestic and small industrial fields which in the vast majority of cases present no hazard but which cannot be excluded totally from the Regulations, because occasional individual projects may cause problems. There is scope for some easing here, but it will have to be done without compromising public health and safety. It has therefore been suggested that there should be the possibility of dispensing with the deposit of full detailed plans—thus saving both builders and authorities unnecessary time and cost on the large number of straightforward proposals.

17. The Government think that this would be a useful option, simplifying building control for users, and allowing authorities to allocate resources more flexibly between plan checking and inspection of work on site. The option will be available for certain minor works which will be specified in Regulations.

- single storey house extensions not exceeding 60m² in area and 4m in height to top of roof;
- single storey extensions to other buildings, not exceeding 100m² in area and 6m in height to top of roof; and
- non-structural alterations, and installations of fittings.

It will not be available for proposed works where a relaxation or dispensation is required, or for buildings designated under the Fire Precautions Act 1971. Building control and fire authorities need full information to deal properly with these cases. Many developers find useful security in the vetting and checking procedures of building control authorities and the Government therefore believe that they should in all cases be able to deposit full plans and have them cleared in the normal way if they so wish.

18. The proposal, therefore, is that:

- People proposing to carry out small works will have the option of serving a "notice of intent to build", in place of deposit of full plans and information under the Building Regulations.
- Authorities will consider any elements in the proposal affected by the "linked powers" discussed in paragraph 15 above. Developers will provide the limited information needed for this. If satisfied, authorities will give "permission to build without depositing full plans".
- Authorities will have the normal powers and duties to inspect site work and to take enforcement action if necessary. They will receive the normal notification of stages of work.
- There will be no fee for plan deposit under these arrangements, but developers will pay the normal fee for inspections.
- Developers will still be able to deposit full plans if they wish.

Certification

19. One of the main aims in reforming the building control system is to provide an opportunity for maximum self-regulation by the building industry and the professions, and the Consultation Document therefore outlined a possible system of private "certification" of building work by approved experts. Views were more deeply divided on this proposition than on any other. A significant minority argued that control should remain solely with local authorities. But the preponderant view—shared by some local authorities—was that certification would be a useful alternative to local authority checking, provided the detailed arrangements for selecting certifiers and regulating their functions were sufficiently tightly drawn to safeguard public health and safety. The Government share this concern, and the proposals outlined below are designed to ensure that standards of protection are fully maintained.

20. Private certification is not simply a matter of transferring functions and responsibilities presently shouldered by local authorities to private individuals: the inherent differences between the two must be recognised. Local authorities are given statutory functions by Parliament, and they are under a general public law duty to ensure them out in a responsible and reasonable manner. For

"enforce Building Regulations in their district", and they have powers to bring prosecutions for contraventions of Building Regulations and to require the removal of works which do not comply. These powers are peculiarly appropriate to local authorities because of their general duty under public law, and it is not possible simply to transfer them to persons or bodies in the private sector.

21. For all these reasons, private certification cannot be a complete substitute for local authority control. Within the framework of local authorities' wider responsibilities, however, certifiers could be given powers to take over the functions of checking plans of proposed works, and inspecting subsequent work on site. Local authorities must, however, remain responsible for taking any enforcement action that may be necessary.

22. Under this proposal, therefore, developers will have the option of engaging approved certifiers to deal with their projects, rather than relying on local authority building control. The Secretary of State for the Environment will be responsible for the arrangements for approving certifiers, and will specify the categories of projects for which these arrangements will be used.

Procedure

23. Approved certifiers will need to supply a developer with two separate certificates to be lodged with his building control authority. The first, to be submitted before construction starts, will confirm that the design has been checked and complies with Building Regulations; and that the certifier undertakes to inspect construction work and to submit a second certificate in due course or notify the authority if he cannot. It will be an offence to start work before the first certificate is deposited. Full detailed plans will not be required, but the certificate will have to identify the site of the proposed works and give a brief description. Local authorities will also need to be given whatever information is necessary to enable them to operate the "linked" Public Health Act powers mentioned in paragraph 15 above for as long as they remain outside the main Building Regulations.

24. The second certificate, to be submitted before the building is occupied, will confirm that the construction work has been duly inspected and that the building complies with the Building Regulations. It will be an offence to occupy a building before the second certificate is accepted. Certificates may cover parts of buildings only, to allow for partial occupation of buildings being completed in stages.

25. Local authorities will check that certificates are from persons approved to deal with the types of project in question, cover the necessary points, and are supported by evidence of proper insurance backing (discussed below at paragraph 33); and they will be required to accept those which appear to be in order. They will be able to reject certificates only if they have reason to believe that any matter specified in them is inaccurate—for example that site inspection has not been carried out; and they will be required to respond within three weeks of deposit, or be deemed to have accepted certificates. Applicants will have the right of appeal against authorities' refusal to accept certificates. Since the question involved will be predominantly legal rather than technical,

... in accordance with the Regulations will not be liable in damages to any person on account of certifiers' negligence.

26. Since enforcement will remain in the hands of local authorities, however, they will need to be notified whenever a certifier finds that work is in his opinion not being carried out in accordance with the Regulations and concludes that he will therefore not be able to issue the second certificate. If the developer is then unable to get another certifier prepared to take over the job of checking the project—which will include rechecking the work already done and ensuring that defects are put right—and provide the second certificate, the local authority will have to take over the inspection. They will charge the developer all reasonable costs, and they will have powers to have work taken down and opened up where necessary to check compliance. For the purposes of enforcement under Section 65 of the Public Health Act 1936, plans in respect of which authorities have accepted first certificates will be treated as if they had been deposited and not rejected.

27. In practice it should seldom be necessary for local authorities to exercise these powers since developers will obviously have a strong incentive to comply with their certifier's directions. Where for any other reason—death or retirement, for example—a certifier cannot complete a job, the developer will similarly be required to find another and notify the authority of the change and the reason for it, or to have the authority take over inspection.

Independent checking

28. Approved certifiers must be independent. They will not be able to certify projects which they have themselves designed or are supervising in another capacity, unless the projects are within limited "self-certifiable" categories, which will be specified in Regulations. These categories might include:

- single-storey house extension not exceeding 60m² in area;
- alterations in low-rise houses within the existing envelope; and
- works to which only the thermal and sound insulation Parts of the Regulations apply

Approval of competent persons

29. The Secretary of State for the Environment will be responsible for setting up national arrangements for the approval of certifiers. The criteria for approval must be:

- (a) professional qualifications;
- (b) practical experience; and
- (c) the possession of indemnity insurance (see paragraph 33 below).

30. Approval will normally be of named persons, but the Secretary of State will not be involved in individual vetting. There may be a role for the professional institutions; the Government will explore with them the possibility of arrangements comparable to those under which the Institution of Civil Engineers nominates individuals competent to certify reservoirs. Approval

31. Some certifiers, although not qualified to take on the largest projects, may be competent to deal with less complex matters, so the register of competent persons will need to provide for this. One possibility is to use membership of appropriate professional institutions as the qualification for the more limited forms of approval, while requiring individual vetting for clearance to certify more complex building projects.

32. In addition to approval of individuals, provision will need to be made for corporate approval of professional practices and other organisations such as the NHBC. In these cases, levels of staff and technical resources, insurance provisions, and administrative arrangements for ensuring that duties are properly carried out by suitable staff, will have to be investigated in detail before approval is granted, and will be kept under review.

Certifiers' Responsibilities

33. In most cases the inspection of works to be carried out by certifiers will need to be prescribed in some detail, because private certifiers cannot have the discretion accorded to public authorities. The reckless or false issue of certificates will be a criminal offence. The availability of redress for damage as a result of negligence should be no less when buildings have been certified than when they have been inspected by the local authority. This points to the need for certifiers to carry adequate indemnity insurance against claims, whenever they may arise. The Government recognise that such a requirement may pose difficult questions for the insurance industry and may call for a new pattern of indemnity cover. But no scheme of private certification could be established without acceptable arrangements to protect developers and subsequent owners of buildings. The Government wish to know the views of the insurance industry as to how the insurance system can meet this need.

34. Subsequent owners must also have some means of establishing whether their property was privately certified, and if so by whom. Local authorities will therefore be required to keep a record of certificates accepted and to make it available for public inspection.

Fire safety

35. Provision for fire safety must be maintained. The initial scrutiny of potential certifiers will therefore cover their competence in fire safety aspects of Building Regulations. Certifiers will also be subject to the same requirements to consult fire authorities as are local authorities, and they will be obliged to confirm that they have done so in presenting certificates.

Relaxation of Building Regulations

36. Whatever the form of the Building Regulations, relaxations or dispensations will sometimes be required, and arrangements for certification must allow for these. The power to relax cannot be delegated to private certifiers, and responsibility will remain with local authorities and the Secretary of State, to whom developers will have to apply as appropriate, providing any necessary information. The normal arrangements for appeal against refusal will apply:

47. Arrangements will allow for approved persons to "sub-certify" specialised aspects of building design and construction, since individual certifiers will in some cases not have the expertise to deal with them all. Certifiers covering specialist aspects of buildings will be individually responsible for the checking they carry out, and must carry the requisite indemnity insurance cover. Local authorities, however, cannot be expected to check sets of sub-certificates for completeness, so for each such project there will have to be a "head certifier"—probably the professional dealing with the largest part of the project—whose responsibilities will be to check and certify:

- that each sub-certificate is valid, and comes from a certifier approved to deal with the part of project in question;
- that the sub-certificates taken together cover all the Building Regulations; and
- that sub-certificates are consistent one with another.

Part Certification

38. The certification arrangements above have been described as they might operate where private certifiers are covering whole projects for all Parts of the Regulations. There may be circumstances, however, when developers may choose to use a private certifier for certain elements only of a project—structural design calculations, for example—while wishing the building control authority to deal with the rest. It is therefore proposed to provide for "part certification" so that developers and authorities by agreement can arrange for approved persons to be brought in to certify buildings for the purposes of certain Parts of the Regulations only.

Charges

39. The introduction of the possibility of private certification as an alternative to local authority consent has important implications for the way in which authorities charge for their services. They are at present constrained by centrally prescribed scales of charges, but private certifiers will be under no such restriction, and will be able to set their fees at levels of their own choosing. Cost will not be the only factor which persuades a building owner to choose either the public or the private alternative—he may be willing to pay a premium for speed, or to avoid bureaucratic procedures—but it will clearly be a significant consideration. The Government will keep the arrangements for charging under close review.

Liability

40. The present open-ended liability in cases involving latent damages is a matter of concern to those involved in building control and construction generally. The Consultation Document explained that the legal issues involved went wider than building control or construction, and that the Lord Chancellor had decided to refer the whole question of negligence and latent damage to the Law Reform Committee. Given this, the Secretary of State believed that he should not take action on issues which the Committee would be covering, in

generally. Designers and builders argue that the unintended results of the law as it stands are over-caution in design and construction, and unnecessary costs for the industry and the consumer.

41. A number of responses to the Consultation Document discussed liability in detail. The general view is that it is right that building control authorities should owe a duty of care to owners (first and subsequent) in carrying out their functions; but that open-ended liability imposes an undue burden. There should be a time limit, it is argued, and ten years from completion is most often mentioned as the appropriate period.

42. The Law Reform Committee, under Lord Scarman's chairmanship, has now been asked:

"To consider the law relating to—

- (i) the accrual of the cause of action; and
- (ii) limitation in negligence cases involving latent defects (other than latent disease or injury to the person) and to make recommendations."

Appeals and Determinations

43. The Consultation Document suggested that arrangements might be made for local adjudication of disputes between developers and building control authorities, and that this might be preferable to the present procedures. These are that developers:

- may appeal to a Magistrates Court against an authority's rejection of a deposited plan;
- may appeal to the Secretary of State against an authority's refusal to relax or dispense with Building Regulation requirements;
- may refer disputes about the application of the Regulations to the Secretary of State for determination—but only jointly with the building control authority.

44. Comments offered reflected the difficulties in striking the right balance: local delegation was welcomed as the key to speedy resolution of problems, but submissions emphasised the importance of consistency in the way the Regulations were interpreted; similarly, procedures were wanted which would combine simplicity, flexibility, and informality with authoritativeness.

45. New proposals must take into account the implications of other prospective changes to the system, and the type of disputes to be dealt with. In this connexion, any move to functional regulations would be likely to shift the balance from appeals about relaxations (which should less often be needed) to questions of whether particular technical solutions satisfy the requirements. This would make it more important that developers should have some means of questioning building control authorities' interpretation of the Regulations *as of right*, and the Government propose to build this into the new arrangements for appeal.

46. As to the nature of the disputes, the points at issue are likely to be more

for both appeals and determinations have been suggested:

(a) A new body perhaps with a regional network of tribunals, or an existing statutory body, could be given this responsibility.

Such tribunals would be authoritative, but perhaps at the expense of speed and flexibility. The Government are in any case opposed to the creation of new administrative structures of this kind unless their advantages are overwhelming.

(b) Regional panels of senior building control officers could be set up to deal with disputes.

Some regional panels of building control officers already exist, and do valuable work in fostering consistency in the interpretation of Regulations. But broader membership and a more independent status would be needed if they were to command general support as appeal bodies. This would in effect make them a type of tribunal, and this suggestion is thus open to the same objections as the arrangement at paragraph 47(a) above.

(c) Less formally, Regulations could give owners the right to take disputes to an independent professional for a third view.

The Government prefer this option, which involves the minimum of central supervision. It should be both flexible and quick. A wide range of experts could be approved, ensuring good local coverage and accessibility, in the knowledge that the parties involved will choose individuals of appropriate expertise and calibre. Building control officers could take their place alongside other building professionals under this arrangement. An informal arrangement of this kind cannot guarantee complete consistency in the interpretation of regulations; but nothing short of complete centralisation could, and in practice, specialists in the various fields are likely to be concerned to keep abreast of current technical thinking on their specialism, and to maintain a high standard of consistency in judgment. The result, the Government believe, will be a good balance between local accessibility and consistency.

48. A process of informal arbitration such as this cannot by its nature produce legally-binding "verdicts", even though it is operating in an area where criminality is an issue. The arrangement is designed to provide a way of settling the large majority of disputes quickly and with the minimum of formality by reference to experts whom both parties respect. Informal arbitration must be financially self-supporting. Arbitrators will be paid directly by the developers and authorities referring questions to them. To ensure that costs were spread fairly, arbitrators might be empowered to apportion costs according to the merits of each case.

49. A more formal long-stop is, however, needed to deal with the minority of cases which cannot be settled in this way, and the Government's proposal is that Magistrates Courts should deal with these. Arbitrators' expert findings will be made admissible as evidence in any legal proceedings.

50. These proposals have been devised with disputes between developers and building control authorities in mind. But a developer could similarly disagree with the opinion of the private certifier whom he engages under the proposals

arbitration in these circumstances. But it is for consideration whether developers ought to be given the same general rights to arbitration and appeal in relation to private certifiers as to building control authorities.

51. The proposals for private certification include a new right of appeal—against an authority's refusal to accept a certificate. In contrast to the types of dispute discussed in this section, the questions at issue here are likely to be legal more than technical, and the Government feel that Magistrates Courts should deal with them in all cases.

Inner London Building Control

52. The Consultation Document invited views on whether the different building control procedures and technical requirements operating in Inner London should be brought into line with those in the rest of England and Wales.

53. The general view in submissions was that building control arrangements should in principle be the same in all parts of the country. In practice, those with experience of dealing with both systems were less concerned about the procedural differences; the Inner London arrangements were felt to work well under the District Surveyors, who tend to be more highly qualified than many local building control officers. But it was generally agreed that technical requirements should be standardised.

54. The Government accept this assessment of the priorities. They propose no changes to the Inner London staffing arrangements and procedures; but in recasting the national Building Regulations the opportunity will be taken to align them and the Inner London Byelaws as far as possible. Drafting of both primary regulations and supporting technical material will seek to build on the best elements of both the national Regulations and the London Byelaws.

Summary of Recommendations

55. The Government propose the following major changes in the building control arrangements:

- (i) recasting of the Building Regulations to provide detailed standards for domestic buildings, and for the remainder a minimum number of functional requirements, supported by a wide range of approved guidance, including BSI standards and codes, and Agrément Certificates;
- (ii) Crown and local authorities' buildings to be exempt from the full procedural requirements of the Building Regulations, but to be

- for minor exemption from the procedures in the same way as local authorities, or exemption on condition that they certify their projects' compliance to the local building control authority, depending on their accountability, permanence and technical resources;
- (iv) A wider range of domestic works and agricultural and industrial buildings to be exempted from building control entirely;
 - (v) Developers to be able to choose whether or not to deposit full plans for other categories of minor works;
 - (vi) Certification by approved private professionals as an optional alternative to local authority inspection of plans and construction work;
 - (vii) Local delegation of appeals and determinations to expert arbitrators chosen by the parties involved from approved categories of professional, with Magistrates Courts dealing with cases which cannot be settled in this informal way; and
 - (viii) Technical standards in Inner London and the rest of England and Wales to be aligned as far as possible in the redrafting of the Building Regulations.

Conclusion

56. The Government believe that the major changes outlined above will bring about significant improvements in the control of building operations. They will increase the clarity of the Regulations and make them more readily usable; they will give the construction industry and building professions a new freedom to regulate their own affairs; they will enable local authorities to simplify their procedures; and they will reduce the commitment of public resources, both locally and nationally, to this function. At the same time, they will preserve the high standards of safety in buildings we have come to enjoy in this country, and they will enable control standards more easily to keep abreast of new developments in building techniques and materials.

57. Some of these changes will require legislation; others can be made in advance of any new statute. The Government propose to press ahead without delay to give exemption and relief for minor works and agricultural buildings. They are already preparing recast Regulations. They intend to get fresh legislation ready as soon as possible to enable private certification of building work to start. To help them in their task they would welcome the views of the building industry, the professions, and local authorities on the details of the proposals set out in paragraphs 26-38 of this paper. Comments should be sent to:

The Department of the Environment
Room 1034
Becket House
1 Lambeth Palace Road
LONDON SE1 7ER

by 1 May 1981.

1. It is proposed that the Crown and local authorities will be exempt from the full procedural requirements of the Building Regulations, but required to comply with the technical requirements.

2. Crown bodies include:

Government Departments
DOE Property Services Agency
Health Authorities
Forestry Commission
Crown Estates Commissioners
Duchy of Cornwall
Duchy of Lancaster

3. Local authorities comprise (in England and Wales)

County Councils
District Councils
The Greater London Council
London Borough Councils
The Common Council of the City of London
The Council of the Isles of Scilly

4. Individual statutory undertakers and other public bodies will be eligible for either "exempt" status (equivalent to the exemption we propose for local authorities) or for a less thoroughgoing relaxation—"self-certifying" status, as described in paragraph 12 of the paper. Designation for either will be at the discretion of the Secretary of State.

5. Subject to comment and detailed consideration, the bodies which the Government regard as possible candidates for "exempt" status include:

English Industrial Estates Corporation
Welsh Development Agency
Development Board for Rural Wales
United Kingdom Atomic Energy Authority
Municipal passenger transport undertakings
Passenger transport executives
Municipal airport undertakings
Regional water authorities
National Park Planning Boards

6. Possible candidates for "self-certifying" status include:

British Aerospace
British Airports Authority
British Airways
British Gas Corporation
British Leyland
British National Oil Corporation
British Nuclear Fuels Ltd
British Railways Board
British Shipbuilders
British Steel Corporation
British Waterways Board
Central Electricity Generating Board
Area Electricity Boards
Civil Aviation Authority
National Bus Company
National Coal Board
Ports Authorities
Post Office Corporation

PUBLIC HEALTH FUNCTIONS ASSOCIATED WITH BUILDING CONTROL

1. Local authorities exercise a number of public health functions in conjunction with the passing or rejection of plans deposited under Building Regulations. These functions cover:

- (a) Construction on top of drains and sewers (S25 of the Public Health Act 1936)
- (b) Provisions for drainage (S37/1936)
- (c) Provision of closet accommodation (S43/1936)
- (d) Construction in short-lived building materials, (S53/1936)
- (e) Erection of buildings on ground filled with offensive material (S54/1936)
- (f) Means of access for removal of refuse (S55/1936 amended by S55 of the Local Government (Miscellaneous Provisions) Act 1976)
- (g) Means of access and exit in public buildings (S59/1936, amended by S30 of the Fire Precautions Act 1971)
- (h) Water supply to houses (S137/1936, amended by S29 of the Water Act 1945)
- (i) Food storage accommodation in houses (S31 of the Public Health Act 1961)
- (j) Provision of bathroom accommodation (S33/1961).

2. Local authorities check deposited plans, and have powers (or are in some cases required) to reject plans which are not satisfactory on any of the various matters. The controls on construction on top of sewers and on construction in short-lived materials allow authorities to approve plans subject to conditions.

3. These matters should so far as possible be brought under the main Building Regulations, and the separate procedure wound up. The proposed recasting of the Regulation is an opportune time for making the change, and draft regulations will be prepared covering these additional matters. Drafts will be subject to the normal detailed consultation. Once the various points are covered by Regulations, the corresponding Public Health Act provision will be repealed: S62(5) of the Health and Safety at Work etc Act 1974 provides for this.

4. For projects being privately certified, integration will avoid the need for local authorities to check proposals in detail, while ensuring that the various matters are properly covered. Integration will similarly simplify the procedures for exempt public bodies' projects.

5. However, it is proposed that local authorities should retain sole responsibility for checking two of the matters listed above, which will therefore not be transferred to the Regulations. These are:

- (i) Construction over drains and sewers. Only local authorities have the essential background information for checking on this; and certifiers and public authorities would have to consult them in many cases, even if the matter were transferred to the Regulations.
- (ii) Construction in short-lived materials. The important point about this provision is that it enables a limit to be set on the life of buildings. Private certifiers should not be expected to make and enforce condition many years later: this responsibility should in all cases remain with local authorities.

7. Subject to comment on detailed proposals, all the other linked public health matters listed above can be covered effectively by Building Regulations. Transfer opens the way for supporting codes of practice and other technical materials.

Solo flats plan blocked

A development company have appealed to the Secretary of State for Scotland, Mr George Younger, to relax Scottish building regulations so they can go ahead with plans to introduce thousands of owner-occupier homes for single people.

The project has been conceived by Barratt, the housebuilding and development company, who have been told that the flats — which would have a mortgage repayment of only £25 a week — are not large enough to comply with Scottish building regulations.

Regulations state that the flats are too small but the firm claim that to increase the size would add £2500 to the cost of each flat, pushing the price out of the reach of many would-be buyers.

Barratt say that planning permission has already been given by the majority of Scottish local authorities and if building approval was now granted, work could start immediately and 1500 jobs would be created.

The project, called Studio Solo, has already proved successful in England. The flats, which are built in blocks of eight, consist of a living room bedroom, kitchen and bathroom, all of which are fully fitted. The price of £11,500 includes washing machine, tumble dryer, cooker, tables, chairs, shower and water-heating equipment.

At a Press conference in Glasgow yesterday the company's

chairman, Mr Bill Bruce, said that if the regulations were not relaxed, it would deny "thousands of Scots the opportunity to buy a fully-furnished flat for the same price many of them have to pay for rented bedsits and rooms in shared accommodation."

"At a very conservative estimate, we reckon we could sell 2000 Studio Solos per year in Scotland without affecting our existing house sales. This would create 1500 new jobs, 700 directly

employed by Barratt and the remainder working for sub-contractors and suppliers."

Mr Bruce said he was optimistic that the Secretary of State for Scotland would move to allow the programme to be started.

"After all, the increase in size which they are looking for is only 18 inches in length and 15 inches across. The building regulations are waived in thousands of cases every year."



Mr Bill Bruce, Scottish chairman of Barratt Developments, with a sales pamphlet for the proposed homes for single people.

I T A L I E N

I. Einleitung

Eine Definition des Begriffs "technische Norm" gibt die italienische Rechtsordnung nicht. Jedoch werden auch diese Normen den "nicht-technischen Normen" insoweit gleichgestellt, als auch die technischen Normen dazu dienen, die Rechtsordnung der Dynamik der von ihr geregelten Lebensverhältnisse anzupassen. Allgemein spricht man jedoch von technischen Normen immer dann, wenn sie auf Branchen Bezug nehmen, die durch sehr präzise Kriterien bestimmt werden. Dazu gehört auch das Baurecht. Seine normative Grundlage findet es besonders im Codice Civile. Dort werden in den Art. 869 - 872 und Art. 873 neben den Regelungen der Eigentumsbegrenzungen und Nachbarverhältnisse auch die Grundlagen für das Baurecht in Italien geschaffen. Der Begriff Baurecht umfaßt in Italien dabei nur die Regelungen, die sich mit der Frage der Bauausführung, d.h. mit dem "wie" des Bauens beschäftigen (sog. Edilizia - im deutschen Recht spricht man insoweit vom Bauordnungsrecht). Streng davon zu unterscheiden ist die Urbanistica (Planungsrecht), die sich mit der Frage des "wo" und "wann" des Bauens beschäftigt. ¹⁾

II. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen und die von ihnen erlassenen Normen

1. Träger der Erarbeitung technischer Baunormen

a) Staat

Träger der Erarbeitung technischer Baunormen in der italienischen Staatsorganisation sind der Gesetzgeber, die jeweils zuständigen Ministerien und die Gemeinden. Die Kompetenz zur Erarbeitung dieser Normen ergibt sich dabei zwar nicht positiv aus Normen der Verfassung ²⁾, kann jedoch negativ aus Art. 117 der Ital. Verfassung geschlossen werden. Da Art. 117 eine ab-

schließende Kompetenzzuweisung an die Regionen u.a. auch für den Bereich der Urbanistica enthält ³⁾, kann daraus im Wege eines Umkehrschlusses gefolgert werden, daß alle sonstigen technischen Regelungen, insbesondere die technischen Regelungen der Edilizia zentral dem Staat obliegen. Für die Gemeinden trifft die "Legge Urbanistica" (l.u.) Gesetz Nr. 1150 vom 17. 8. 1942 insoweit eine Sonderregelung, als darin die Gemeinden für bestimmte Bereiche ausdrücklich ermächtigt werden, technische Normen zu erarbeiten und verbindlich aufzustellen.

b) Private Organisationen

Für die Erarbeitung technischer Baunormen sind in Italien als private Organisationen lediglich die UNI (Entente Nazionale Italiano di Unificazione) und die CEI (Comitato Elettrotecnico Italiano) von Bedeutung. ⁴⁾

2. System der Regelung

a) Staatliche Normen

Ausgehend von der Feststellung, daß innerhalb der Staatsorganisationen die Erarbeitung technischer Baunormen von verschiedenen Staatsorganen vorgenommen wird, muß auch bei dem System der Regelung nach den von diesen erlassenen Normen differenziert werden.

aa) Gesetze ⁵⁾

Eine Verpflichtung für den Gesetzgeber, technische Baunormen zu erlassen, besteht in Italien nicht. Vielmehr werden die technischen Baunormen in Form von Gesetzen nur aufgrund von Zweckmäßigkeitserwägungen erlassen. ⁶⁾ Bereiche, in denen derartige Überlegungen zum Erlaß von Gesetzen geführt haben, sind etwa:

- Aufstellung der Standards der verschiedenen Bauelemente zur Fertigung eines Hauses ⁷⁾;
- Ordnungsrecht in seismisch gefährdeten Gebieten ⁸⁾;
- Anforderungen an die Wohnraumbeschaffenheit ⁹⁾;
- Anforderungen an Stahlbeton- und Metallstrukturbauten ¹⁰⁾;
- Normen zur Überprüfung der Standsicherheit ¹¹⁾.

Der Aufbau dieser Gesetze läßt sich generell in vier Teile gliedern:

- Ein allgemeiner Teil, der die zeitliche und räumliche Geltung angibt, und u.U. auch auf in nachgeordneten Rechtsnormen aufgestellte technische Baunormen verweisen kann;
- Der Kern des Gesetzes, in dem die technischen Baunormen als solche aufgestellt werden, also etwa die Höhe der Gebäude, die Anzahl der Stockwerke, die Standsicherheit, die Bauausführungsbestimmungen oder die Anforderungen an das Material festgelegt werden;
- Bestimmungen über Sanktionen, insbesondere der bauaufsichtsrechtlichen Maßnahmen (Stilllegungsverfügung, Abrißverfügung etc.), wobei auch die Mißachtung der technischen Baunormen ausdrücklich diese Sanktionen nach sich ziehen kann;
- Den Schluß bilden Sonderbestimmungen, die u.a. Ausnahmen für Militär oder für mit öffentlichen Geldern finanzierte Bauten normieren können.

bb) Decreti Ministeriali ¹²⁾

Unter Decreti Ministeriali versteht man diejenigen Rechtsverordnungen, die von den einzelnen Ministerien erlassen werden, und die sich von den

Dekreten unterscheiden, die von dem Ministerrat nach einem bestimmten in der Verfassung festgelegten Verfahren erlassen werden. ¹³⁾ Für die Aufstellung von technischen Baunormen werden in der Praxis nur die Dekrete des einzelnen Ministeriums relevant. Auf diese Rechtsform wird zur Normierung technischer Baunormen immer dann und nur dann zurückgegriffen, wenn ein bestimmtes Gesetz dies ausdrücklich vorschreibt. ¹⁴⁾ Die in diesen Dekreten aufgestellten technischen Baunormen regeln die technischen Detailfragen und konkretisieren damit die in den Gesetzen allgemein aufgestellten technischen Anforderungen.

Das Verfahren zur Aufstellung von technischen Baunormen in Dekreten wird von den Ermächtigungsgesetzen zwingend vorgeschrieben. Beteiligt an diesem Verfahren sind im wesentlichen zwei Organe. Zunächst der Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (oberster Baurat), der als Hilfsorgan der Staatsverwaltung angesehen werden kann. Des weiteren ist der CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) zu nennen, ein nationaler Forschungsrat, der ein Organ des Staates ist, mit eigener Rechtspersönlichkeit und Selbstverwaltung ausgestattet ist und nur der Aufsicht des Präsidenten und des Ministerrates unterstellt ist (vergleichbar der Anstalt des öffentlichen Rechts in der Bundesrepublik Deutschland). Seine Aufgaben liegen in der Organisation, Koordinierung und Finanzierung der wissenschaftlichen Forschung. Die Art der Beteiligung dieser Organe wird in den jeweiligen Gesetzen festgelegt.

Generell handelt es sich dabei um Anhörungsrechte, die nicht nur als nachträgliche Konsultationen zu verstehen sind, sondern bereits eine bei der Ent-

stehung der technischen Baunormen praktizierte Mitwirkung dieser Organe darstellen. Wer im Einzelfall Inhaber dieses Anhörungsrechts ist, wird von den Gesetzen unterschiedlich bestimmt.

- Gesetz Nr. 1086 von 1971

Art. 21: Obligatorische Anhörung des obersten Baurats und des CNR. Die Stellungnahme dieser Organe bindet das Ministerium bei der Aufstellung der technischen Baunormen jedoch nicht.

- Gesetz Nr. 64 von 1974

Art. 1: Obligatorische Anhörung des obersten Baurats, der sich der Unterstützung des CNR bedienen kann. Auch hier hat die Stellungnahme des Baurats keine Bindungswirkung.

- Gesetz Nr. 1684 von 1962

Art. 2: Ermächtigung des obersten Baurats, ergänzende technische Regelung zu diesem Gesetz im Einzelfall zu erlassen.

In der Praxis zeichnet sich eine Entwicklung im Sinne des Gesetzes Nr. 64 von 1974 ab, also Anhörung nur des obersten Baurats.

cc) Circolari Ministeriali 15)

Bei den circolari handelt es sich um Verwaltungsvorschriften, die von Experten des zuständigen Ministeriums (Bauministerium) erarbeitet und danach von dem Ministerium erlassen werden. Technische Baunormen werden dann durch Verwaltungsvorschriften herausgegeben, wenn das Ministerium der Auffassung ist, daß bestimmte technische Baunormen erforderlich sind, diese jedoch mangels gesetzlicher Ermächtigung

vom Ministerium nicht in Form eines Dekrets erlassen werden können.

dd) Regolamenti Comunali Edilizi

Die regolamenti comunali edilizi sind Verordnungen auf dem Gebiet des Bauordnungsrechts (edilizia), die von den Gemeinden aufgrund der ihnen durch das Gesetz Nr. 1150 von 1942 (ergänzt und geändert durch das Gesetz Nr. 765 vom 6. 8. 1967) eingeräumten Rechtsetzungsbefugnisse erlassen werden können. Dabei legt bereits Art. 33 des Gesetzes Nr. 1150 von 1942 den Regelungsbereich dieser Verordnungen fest. Die Verordnungen enthalten infolgedessen im wesentlichen Normen von dreifacher Natur: administrative Normen, Planungsnormen und Normen, die sich mit der Hygiene und der Sicherheit befassen. Besonders diese dritte Art von Normen enthält die Aufstellung technischer Baunormen.

Das Verfahren zur Entstehung dieser Verordnungen gliedert sich in zwei Phasen: zunächst werden vom Giunta comunale (Gemeindeausschuß) detaillierte Vorschläge erarbeitet, die dem Consiglio comunale (Gemeinderat) vorgelegt werden. Der Gemeinderat nimmt - nach etwaigen Änderungen oder Ergänzungen - diese Vorschläge durch einen Ratsbeschluß an. In der zweiten Phase legt der Gemeinderat diesen Beschluß dem Comitato regionale di controllo (Kontroll-Komitee der Länder) zur Kontrolle vor. Zur Ausübung dieser Kontrolle holt das Komitee eine Stellungnahme des Comitato regionale tecnico-amministrativo ein. Nach erfolgter Kontrolle wird die Verordnung im Albo Pretorio veröffentlicht.

In der Praxis zeigt sich, daß diese Gemeindeverordnungen zur Zeit die häufigste Quelle der technischen Baunormen darstellen. ¹⁶⁾

b) Private Normen

In Italien lassen sich, je nach Herkunft, im wesentlichen zwei verschiedene Kategorien von privaten technischen Baunormen unterscheiden.

aa) UNI-Normen

Diese werden herausgegeben von der UNI (Ente Nazionale per l'Unificazione nell'Industria), einer zentralen Normungsorganisation, die als privater rechtsfähiger Verein geführt wird. Neben den etwa 40 festangestellten Mitarbeitern sind weitere 150 Personen, die von den wichtigsten Industrien aus deren eigenen Normungsbüros entsandt werden, als Mitglieder in der UNI organisiert. Ein staatlicher Einfluß besteht nur in dem Sinne, daß 5 - 10 % der Mitglieder der Normungsgremien Repräsentanten des Staates sind, jedoch als Staatsvertreter keine besonderen Machtbefugnisse haben, sondern als Experten tätig werden. Daneben gewährt der Staat der UNI eine finanzielle Unterstützung bis zu 33 % des Etats der UNI (einschl. der Subventionen durch das CNR). Die Bezeichnung der von der UNI herausgegebenen Normen richtet sich nach den an der Aufstellung der Normen durch Vertrag beteiligten Normungsorganisationen. Im Zusammenhang mit dem Erlass technischer Baunormen ist die vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen dem CNR und der UNI von besonderer Bedeutung. Bis heute sind bereits über fünftausend Normen in Zusammenarbeit beider Organisationen erarbeitet und unter der Bezeichnung CNR/UNI-Normen herausgegeben worden.

bb) CEI-Normen

Sie werden herausgegeben vom CEI (Comitato Elettrotecnico Italiano), einer selbständigen

Normungsorganisation im elektrotechnischen und elektronischen Bereich. ¹⁷⁾ Als technische Baunormen können jedoch nur diejenigen CEI-Normen angesehen werden, die sich mit den Anforderungen an die Materialien und elektrische Anlagen befassen, welche beim Bau eines Hauses verwendet werden.

Obwohl der Regelungsbereich des CEI beschränkt ist, kann hinsichtlich der Organisation dieser Einrichtung und des Verfahrens zum Erlaß der Normen auf die Ausführungen zur UNI verwiesen werden.

c) "Regeln der Baukunst"

Einige Gesetze ¹⁸⁾ in Italien enthalten den Hinweis darauf, daß bei jedem Gebäude die regole dell'art del costruire (gute Regeln der Baukunst) bzw. bei der Verwendung bestimmter Materialien oder Anlagen die Buona Tecnica per la Sicurezza (die Regeln der guten Technik für die Sicherheit) beachtet werden müssen. Eine nähere Begriffsbestimmung wird in diesen Gesetzen zwar nicht vorgenommen, jedoch besteht Einigkeit darüber, daß die Regeln der guten Baukunst bzw. die Regeln der guten Technik für die Sicherheit nicht die architektonisch-künstlerische Gestaltung der Bauwerke beschreiben, sondern es dabei allein um die Wahrung des bautechnisch gebotenen Standards geht. Generell kann man den Begriff der Regeln der Baukunst bzw. Regeln der Technik dahingehend umschreiben, daß damit diejenigen Normen gemeint sind, die bei der Erstellung eines Gebäudes gewöhnlich angewendet werden. In aller Regel sind dies sowohl die vom Staat herausgegebenen als auch die von den privatrechtlichen Institutionen erarbeiteten und veröffentlichten technischen Baunormen; letztere jedenfalls dann, wenn ein Gesetz auf diese privaten Normen ausdrücklich verweist. ¹⁹⁾

3. Tendenzen

Die Einflußnahme des Staates auf private Normungsorganisationen wird sich auch in der Zukunft nicht ändern. Vielmehr wird der Staat dort, wo er selbst technische Normen aufstellt (besonders auf den Gebieten der Hygiene und der Sicherheit), dies durch den Erlaß von Rahmengesetzen realisieren, die ihrerseits die zuständigen Ministerien zum Erlaß detaillierter technischer Normen ermächtigen. Des weiteren wird eine Verweisung in Gesetzen auf ein Normensystem der privaten Normungsorganisationen - angesichts der Entscheidung des Consiglio di Stato zum Gesetz Nr. 186 ²⁰⁾ - in Zukunft vermieden werden.

Von den Gewerkschaften und den Bauunternehmern wird gefordert, daß die unterschiedlichen technischen Regelungen der Gemeindeverordnungen von einer zentralen Stelle einheitlicht werden, damit auf diese Weise die Sicherheit der Arbeiter und Bewohner von Gebäuden einheitlich gewährleistet ist und die Bauunternehmen, deren Tätigkeiten sich nicht nur auf das Gebiet einer bestimmten Gemeinde beschränken, einheitlichen Regelungen unterworfen sind.

III. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben

Die technischen Baunormen dienen in Italien allein zur Gefahrenabwehr. Garantiert werden sollen durch technische Baunormen insbesondere die Sicherheit im weitesten Sinne ²¹⁾ und die Hygiene der Gebäude.

IV. Rechtscharakter der technischen Baunormen

1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit

a) Staatliche Normen

aa) Die durch Gesetz aufgestellten technischen Normen haben Gesetzeskraft, sind also allgemein verbindlich. Sie stehen in der italienischen Rechtsquellenhierarchie ²²⁾ nach der Verfassung an

oberster Stelle und gehen allen nachfolgenden Rechtsnormen vor. Daher müssen bei jedem Bauvorhaben diese technischen Baunormen als Minimumstandard berücksichtigt werden. Wenn durch Zusatzvereinbarung strengere technische Anforderungen gestellt werden, so sind diese nur dann rechtmäßig, wenn sie den Anforderungen der Gesetze nicht widersprechen. In den Fällen, in denen verschiedene Gesetze technische Bauvorschriften auf demselben Gebiet normieren, geht das spätere Gesetz dem früheren vor.

bb) Um die Rechtswirkungen der durch decreti ministeriali (Ministerialerlasse) aufgestellten technischen Normen zu bestimmen, ist es erforderlich, sich einen Überblick über die Rechtsetzungsakte der Verwaltung in Italien zu verschaffen.

- Auf gleicher Stufe mit den Gesetzen stehen die decreti legge und decreti legislativi (Rechtsverordnungen mit Gesetzeskraft), die in den Artikeln 76, 77 der italienischen Verfassung geregelt sind. Sie unterliegen der gleichen Kontrolle wie die Gesetze.
- Daneben werden von der Verwaltung regolamenti ministeriali (Rechtsverordnungen) erlassen. Innerhalb der regolamenti ministeriali ist zwischen den D.P.R. (decreti presidente della Repubblica) und den D.M. (decreti ministeriali) zu unterscheiden. Beide Arten von Rechtsverordnungen haben keine Gesetzeskraft und sind den decreti legge untergeordnet. Der Unterschied zwischen den D.P.R. und den D.M. besteht darin, daß erstere in einem besonderen Verfahren von der gesamten Verwaltung herausgegeben werden und einer besonderen Kontrolle unterworfen sind, während die D.M. von dem jeweils

zuständigen Ministerium aufgrund einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung erlassen werden. Aus diesem Grund werden die D.M. von der Doktrin auch als regolamenti ministeriali "autorizzati" oder "delegati" bezeichnet. ²³⁾

Als hoheitliche abstrakt-generelle Regelungen sind die decreti ministeriali für die gesamte Rechtsordnung verbindlich, d.h. sie sind für den Bürger ebenso wie für die Verwaltung und den urteilenden Richter zu beachtendes Recht. In der Rechtsquellenhierarchie sind sie den Gesetzen und den decreti legge sowie den D.P.R. nachgeordnet.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, daß die Verwendung von decreti ministeriali von einem Teil der Literatur für unzulässig erachtet wird, weil nach ihrer Meinung Dekrete nur durch das Staatsoberhaupt der italienischen Republik erlassen werden können. Diese Auffassung ist jedoch vom italienischen Verfassungsgericht in der Entscheidung Nr. 79 vom 3. Juni 1970 ²⁴⁾ abgelehnt worden und die Praxis der Verwendung von decreti ministeriali bestätigt worden.

- cc) Die in circolari (Verwaltungsvorschriften) normierten technischen Baunormen sind normative Regelungen, die nur in dem Rechtskreis der Verwaltung, nicht jedoch in der gesamten Rechtsordnung verbindlich sind. Sie sind interne Akte der Verwaltung und unterscheiden sich insoweit nicht von anderen internen Akten wie z.B. den normali, note oder ordinanze di servizio. Einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf es zum Erlaß von circolari nicht. Als interne Akte der Verwaltung binden sie

lediglich die dem erlassenden Organ (im Falle der technischen Baunormen ist dies das Bauministerium) nachgeordneten Verwaltungsstellen dieser Administration, nicht aber den Bürger oder die Gerichte.

dd) Die in den regolamenti comunali (Gemeindeverordnungen) normierten technischen Bauvorschriften sind innerhalb des räumlichen Bereichs der Gemeinde allgemein verbindlich. Die regolamenti comunali sind insoweit Ausdruck der autonomen Rechtsetzungsmacht der Gemeinde, die dieser durch die Verfassung eingeräumt wird.²⁵⁾ In der Rechtsquellenhierarchie stehen sie - wie etwa die decreti ministeriali - an dritter Stelle und sind neben den ihnen übergeordneten Rechtsnormen zusätzlich noch an die Gemeindeordnung gebunden.

b) Private Normen

Das Problem des Verhältnisses zwischen privaten technischen Baunormen (UNI-Normen, CEI-Normen) als solchen und der italienischen Rechtsordnung wird in Italien von keiner Seite behandelt.²⁶⁾ Dies hat seinen Grund darin, daß den privaten Baunormen als solchen lediglich die Qualität als Empfehlungen oder Vorschläge oder Aussagen von Sachverständigen ohne unmittelbar verbindliche Rechtswirkung beigemessen wird, so daß dieses Problem erst gar nicht relevant wird. Dies gilt auch für die technischen Baunormen, die unter Mitwirkung eines staatlichen Organs, dem CNR, und unter der Bezeichnung CNR/UNI bzw. CNR/CEI erlassen werden, da diese Beteiligung mangels eigener oder übertragener Legislativbefugnisse des CNR eine Rechtsnormqualität dieser privaten technischen Baunormen nicht begründen kann. Einfluß auf die italienische Rechtsordnung

gewinnen die privaten technischen Normen erst dann, wenn auf sie in staatlichen Normen oder in privatrechtlichen Vereinbarungen verwiesen wird (vgl. zu dieser Problematik unten unter Punkt IV. 2.).

c) "Regeln der Baukunst"

Die Regeln der Baukunst können allenfalls als Gewohnheitsrecht Rechtswirkungen entfalten, da es sich dabei um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, der die allgemeinen Anforderungen (insbesondere Bestimmtheit) einer Rechtsnorm nicht erfüllt. Die Annahme von Gewohnheitsrecht ist insoweit zweifelhaft, als die Regeln der Baukunst der Dynamik der Technik unterworfen sind, und deshalb kaum dem Erfordernis einer länger andauernden Übung entsprechen können. Selbst wenn dies im Einzelfall anzunehmen wäre, würde dieses Gewohnheitsrecht gegenüber allen geschriebenen staatlichen Normen nur subsidiär zur Anwendung kommen.

2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit

a) Aufnahme der technischen Baunormen in staatliche Normen

Eine Verknüpfung von technischen Baunormen dergestalt, daß die staatlichen Normen den vollständigen Wortlaut der technischen Baunorm, die außerhalb dieser Vorschrift besteht, wiedergeben, wird im italienischen Baurecht nicht vorgenommen. ²⁷⁾

b) Verweisung in staatlichen Normen auf technische Normen

Dem italienischen Rechtsdenken entsprechend wird der Inhalt technischer Normen ganz oder teilweise als Rechtsvorschrift erlassen. Der Gedanke, eine Rechtsvorschrift durch technische Normen, die außerhalb dieser Vorschrift bestehen, über eine Verweisung oder

Inbezugnahme zur Konkretisierung von Tatbestandsmerkmalen einzubeziehen, ist dem italienischen Rechtsdenken weitgehend fremd.

aa) Unmittelbare Verweisung

Fälle der unmittelbaren Verweisung sind vereinzelt in Verwaltungsvorschriften anzutreffen, in denen auf UNI-Normen Bezug genommen wird.²⁸⁾

Dabei handelt es sich ausnahmslos um starre Verweisungen, d.h. um eine Einzelverweisung auf eine bestimmte technische Baunorm, die mit Nummer und Ausgabejahr bezeichnet wird.

Bei diesen punktuellen Verweisungen auf UNI-Normen durch Verwaltungsvorschriften werden diese technischen Normen materieller Inhalt der Verwaltungsvorschrift. Damit ändert sich an dem Charakter der UNI-Normen jedoch nichts, vielmehr sind sie lediglich als Teil der Verwaltungsvorschrift im internen Bereich der diese erlassende Verwaltung verbindlich.

bb) Mittelbare Verweisung über Generalklauseln

Bis heute hat es lediglich zwei Fälle gegeben, in denen Gesetze in dieser Weise auf technische Normen Bezug genommen haben.²⁹⁾ Beiden Fällen liegt das gleiche System der Verweisung zugrunde. Zunächst greift jedes der beiden Gesetze auf eine Generalklausel zurück, indem sie die termini "den guten Regeln der Sicherheitstechnik" oder "regole dell'arte" verwenden. In demselben Gesetz wird dann in dem gleichen oder einem nachfolgenden Artikel näher bestimmt, daß diese guten Regeln jedenfalls dann eingehalten worden sind, wenn die Bauwerke oder Materialien den Normen der CEI

(so das Gesetz Nr. 186 vom 1. 3. 68) bzw. der UNI (so das Gesetz Nr. 1083 vom 6. 12. 71) entsprechen.

Im Falle des Gesetzes Nr. 186, das in Art. 2 bestimmt, daß bestimmte Materialien und Anlagen dann den "regole dell'arte" entsprechen, wenn sie die Anforderungen der CEI-Normen erfüllen, hat der Consiglio di Stato in seinem Urteil vom 11. 3. 1975 ³⁰⁾ entschieden, daß die vom CEI erlassenen technischen Normen aufgrund des Gesetzes Nr. 186 zwingendes Recht, und damit Rechtsnormen sind. Diese Entscheidung ist in Italien allerdings auf heftige Kritik gestoßen. Die Literatur und die Praxis sind unter Heranziehung der allgemeinen Grundsätze der Gesetzesauslegung der Auffassung, daß die Formulierung des Art. 2 des Gesetzes Nr. 186 lediglich den Schluß zuläßt, daß die CEI-Normen als anerkannte Regeln der Technik gelten. Das bedeutet, daß eine einfache und jederzeit widerlegbare Vermutung - *presumptio simplice* - für die Identität von CEI-Normen und anerkannten Regeln der Technik stillschweigend festgelegt wurde.

Infolge dieser Entscheidung des Consiglio di Stato ist in Italien das System der Globalverweisung auf private Normen aufgegeben worden. Man ist statt dessen dazu übergegangen, die Grundsatzanforderungen hinsichtlich der technischen Normen in einem Gesetz niederzulegen und darin gleichzeitig das jeweils zuständige Fachministerium zum Erlaß der detaillierten technischen Vorschriften durch *decreti ministeriali* zu ermächtigen. Da es hinsichtlich des Gesetzes Nr. 1083, das bezüglich der UNI-Normen die gleiche Formulierung wie das Gesetz Nr. 186 für CEI-Normen verwendet, keine Entscheidung des Consiglio di Stato gibt

und diese Entscheidung auf CEI-Normen beschränkt ist, ist davon auszugehen, daß diese Verweisung lediglich eine widerlegbare Vermutung in dem Sinne darstellt, daß bei Einhaltung der UNI-Normen auch den "regole dell'arte" entsprochen wird.

3. Sonstige rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen

Technische Normen, die als staatliche Normen herausgegeben werden, haben dieselbe Rechtserheblichkeit, wie die staatlichen Normen, die sich mit anderen Sachgebieten befassen, d.h. sie dienen in erster Linie als Rechtmäßigkeitsmaßstab oder als Auslegungsregel. Die privaten technischen Baunormen als solche haben, abgesehen von ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit, auch keine andersartige Rechtserheblichkeit.

V. Rechtsschutz

1. Gegenüber der Norm

Wird eine technische Norm durch Gesetz normiert, unterliegt sie der normalen Rechtskontrolle eines Gesetzes. Der Rechtsschutz gegenüber Gesetzen wird in Italien in zweifacher Weise gewährt:

a) Kontrolle durch das Verfassungsgericht

Die Zulässigkeit, das Verfahren und die Antragsberechtigung hinsichtlich der Rechtskontrolle von Gesetzen durch das Verfassungsgericht werden von der italienischen Verfassung nur in groben Zügen festgelegt (vgl. Art. 127, 134 - 137). Einzelheiten werden durch Verfassungsgesetze und einfache Gesetze geregelt (VG Nr. 1, 1948, Nr. 1, 1953, Nr. 2, 1967; Gesetz Nr. 87, 1953). Allgemein kann man feststellen, daß zu einer direkten Rechtskontrolle nur der Staat und die Regionen in besonderen Fällen berechtigt sind, nicht jedoch der Bürger oder private Organisationen. Diesen bleibt lediglich der Weg einer

Inzidentkontrolle, um ein Gesetz durch das Verfassungsgericht auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen. Dies geschieht in der Weise, daß einer der am Rechtsstreitverfahren Beteiligten oder der Richter das jeweils entscheidungserhebliche Gesetz dem Verfassungsgericht zur Kontrolle vorlegt. Darüber hinaus hat das Verfassungsgericht selbst das Recht, in einem bei ihm anhängigen Verfahren über die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes zu befinden, das zwar in dem Verfahren eine Rolle spielt, nicht jedoch Gegenstand der Beschwerde zu sein braucht.

b) Kontrolle im Wege des Referendum

Eine Möglichkeit zur Rechtskontrolle von Gesetzen durch den Bürger bietet das Referendum (Art. 75 der Ital. Verfassung).³¹⁾

Über den Antrag, der von mindestens 500.000 Bürgern oder 5 Landesräten getragen sein muß, entscheidet das Verfassungsgericht. Läßt dieses das Referendum zu, entscheiden alle wahlberechtigten Bürger über den Fortbestand des Gesetzes, indem sie mit "ja" oder "nein" stimmen. Wird das Gesetz mehrheitlich abgelehnt, so tritt es automatisch außer Kraft.

Diese beiden Möglichkeiten der Rechtskontrolle von Gesetzen sind hinsichtlich der durch Gesetze normierten technischen Baunormen in der Praxis nie relevant geworden.

c) Gegenüber den in decreti ministeriali normierten technischen Normen, die als Akte der Verwaltung anzusehen sind, ist gemäß Art. 103 Abs. 1 und Art. 113 der Ital. Verfassung der Rechtsschutz gewährleistet, soweit sie ein berechtigtes Individualinteresse verletzen. Als generell abstrakte Normen der Verwaltung

sind die decreti ministeriali kaum in der Lage, selbst und unmittelbar ein Individualinteresse zu verletzen, sondern diese Verletzung wird sich erst dann ergeben, wenn die decreti ministeriali durch einen besonderen Vollzugsakt angewendet werden. In diesem Fall sind die decreti ministeriali keiner direkten Rechtskontrolle unterworfen, sondern können nur im Wege einer Inzidentkontrolle angegriffen werden. Das bedeutet, daß die in decreti ministeriali niedergelegten technischen Normen nur innerhalb des Verfahrens überprüft werden, mit dem man sich gegen den Vollzugsakt wendet. Nur in dem theoretischen Fall, daß die in decreti ministeriali normierten technischen Bauvorschriften selbst diese Individualinteressenverletzung herbeiführen, stehen zur direkten Rechtskontrolle zwei Verfahren zur Verfügung.

aa) Zum einen ist dies das "ricorso straordinario al Presidente della Repubblica". Als wichtigste Verfahrensvoraussetzungen sind zu nennen:

- Antragsberechtigt sind diejenigen Personen, die eine aktuelle Verletzung ihrer subjektiven Interessen geltend machen können; es können dies sowohl natürliche als auch juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts sein. Der Antrag muß von diesen Personen innerhalb von 120 Tagen nach Erlass des Dekrets gestellt sein. Antragsgegner ist das Bauministerium. Der Antrag muß allen bekannt gegeben werden, die ein Interesse an diesem Verfahren haben. - Das zuständige Fachministerium (Bauministerium) leitet das Verfahren ein, indem es alle wesentlichen Tatsachen dieses Verfahrens zusammenfaßt und dem Consiglio di Stato zur Stellungnahme über die Berechtigung des Verfahrens weiterleitet. Diese Stellungnahme

des Consiglio di Stato muß eingehend begründet werden.³²⁾

- Die Entscheidung über die Gültigkeit der angegriffenen Norm erfolgt durch ein decreto presidenziale, das vom Fachministerium (Bauministerium) gegengezeichnet und verkündet wird und die Stellungnahme des Consiglio di Stato enthält. Wird das Verfahren nicht durch eine derartige Entscheidung abgeschlossen, ist der ordentliche Rechtsweg gegeben.
- Wird dem Antrag in der Entscheidung stattgegeben, so tritt das Dekret mit ex nunc Wirkung außer Kraft.
- Gegen die Entscheidung des "ricorso straordinario" ist die Berufung (ricorso per revocazione) zulässig.

bb) Eine zweite Möglichkeit der direkten Rechtskontrolle von decreti ministeriali besteht in der Anrufung der Tribunali Amministrativi Regionali (T.A.R., Verwaltungsgerichte der Regionen), die mit dem Gesetz Nr. 1031 vom 6. 12. 1971 eingerichtet worden sind. Es sind staatliche Organe mit regionaler Kompetenz. Sie sind Eingangsinanz³³⁾ (Berufungsinstanz: Consiglio di Stato) aller Klagen gegen alle Formen von Verwaltungshandeln, wobei der T.A.R. von Rom für alle Klagen gegen Akte der Zentralverwaltung in erster Instanz zuständig ist.

Die Klagebefugnis ist gegeben, wenn jemand eine Verletzung eines berechtigten Interesses geltend machen kann. Innerhalb von 60 Tagen nach der Möglichkeit der Kenntnisnahme von der Klage kann jeder, der ein berechtigtes Interesse an dem Rechtsstreit hat, diesem beitreten. Aufschiebende Wirkung hat die Erhebung der Klage nur dann, wenn diese ausdrücklich

beantragt wird. Über diesen Antrag auf Herstellung des Suspensiveffekts entscheidet das angerufene Gericht letztverbindlich. Derjenige, der sich gegen decreti ministeriali wendet, hat lediglich die Wahl zwischen beiden Verfahren, kann also nicht beide Wege kumulativ beschreiten.³⁴⁾

In der Praxis wird seit 1971 überwiegend der Weg über die T.A.R. gewählt, da das "ricorso straordinario" im Verlauf der Zeit viel von seiner Effektivität infolge der sich immer mehr ausweitenden Bürokratie verloren hat und weil diese Verfahren von einem einzigen Organ bestimmt werden.

- d) Die Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber den technischen Normen, die in regolamenti comunali edilizi festgelegt sind, sind die gleichen wie bei den decreti ministeriali, da es sich auch hierbei um Maßnahmen der Verwaltung handelt. Als abstrakt generelle Maßnahmen sind auch sie nur in dem sehr seltenen Fall direkt angreifbar, daß diese Maßnahmen das Individualinteresse unmittelbar verletzen. In einem derartigen Fall bestünde dann entweder die Möglichkeit eines Antrags auf Aufhebung der Norm im Verfahren "ricorso straordinario" oder einer Klage vor der T.A.R. der betreffenden Region. In der Regel sind aber die regolamenti comunali edilizi nur im Wege der Inzidentkontrolle angreifbar³⁵⁾, indem gegen den Akt, der die Verletzung der Individualinteressen unter Anwendung der regolamenti comunali edilizi herbeiführt, vorgegangen wird. Im Zusammenhang mit den technischen Normen sind dies vor allem Verwaltungsmaßnahmen wie:

Die Versagung einer Baugenehmigung, die Rücknahme bzw. der Widerruf einer Baugenehmigung, die Verwirkung einer Baugenehmigung, die Stilllegungsverfügung und die Abrißverfügung.

- e) Die Rechtsschutzmöglichkeit gegenüber den CEI-Normen, die durch eine Entscheidung des Consiglio di Stato zum Gesetz Nr. 186 für allgemein verbindliches Recht erklärt worden sind, besteht nur darin, gegen das Gesetz Nr. 186 selbst vorzugehen.

2. Schutz der technischen Normen.

a) Durch Strafgesetze.

In der Regel sind die Sanktionen und die Verfahren zur Feststellung einer Nichtbeachtung der technischen Bau-normen in den die technischen Bauvorschriften regelnden Normen selbst enthalten (z.B. Art. 28, 39 des Gesetzes Nr. 1684 von 1962). Die Festsetzung der Sanktion erfolgt in einem Verfahren vor dem Pretore (Amtsrichter), nachdem die Nichtbeachtung technischer Normen durch die Verwaltung festgestellt und dem Pretore angezeigt worden ist. Die Sanktionen reichen von einer Geldstrafe bis zur Abrißverfügung.

Die regolamenti comunali edilizi können keine Sanktionen normieren, da das Strafrecht gemäß Art. 25 der italienischen Verfassung allein in den Zuständigkeitsbereich des Gesetzgebers fällt. Wohl aber besteht die Möglichkeit, daß in diesen Verordnungen auf Strafgesetze verwiesen wird oder daß umgekehrt ein Gesetz auf die Sanktionen in einer Gemeindeverordnung verweist.

b) Durch Zivilrechtsnormen.

Besondere Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang Art. 871 cc, der ausdrücklich auf die Einhaltung von technischen Baunormen verweist, die in Gesetzen und Gemeindeverordnungen enthalten sind. Im Falle der Nichtbeachtung dieser Normen gewährt Art. 872 cc einen Anspruch auf Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes, ersatzweise auf Schadensersatz, soweit ein

Schaden substantiell nachgewiesen werden kann. Ein Teil der Doktrin wollte unter Hinweis auf Art. 10 des Gesetzes Nr. 765 von 1967, der jeder-mann das Recht einräumte, gegenüber Baugenehmigungen und Bauanträgen ein Verwaltungsverfahren einzuleiten, den Anspruch auf Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes sogar denjenigen Personen gewähren, die ein wie auch immer geartetes Interesse an der Einhaltung der technischen Normen haben.³⁶⁾ Dem ist die Rechtssprechung jedoch nicht gefolgt und hat lediglich eine Erweiterung des Begriffs "berechtigtes Interesse" vorgenommen (z.B. Interesse auf freien Lichteinfall, ungehinderter Zugang etc.).

c) Durch die Verwaltung.

Der Schutz der technischen Baunormen wird auf Verwaltungsebene vor allem durch die Bauaufsicht des Bürgermeisters gewährleistet, der hierzu ausdrücklich in Art. 32 des Gesetzes Nr. 1150 von 1942 ermächtigt wird.³⁷⁾ Im Rahmen dieser Bauaufsicht ist der Bürgermeister verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß alle für den Bauherrn verbindlichen Bauvorschriften - also auch die technischen Baunormen - eingehalten werden (vgl. Art. 32 des Gesetzes Nr. 1150 von 1942). Dabei wird er von der Commissione Edilizia (Baukommission) und dem Genio Civile unterstützt. Als Instrumentarium zur Durchführung der Bauaufsicht stehen ihm gem. Art. 32, 33 des Gesetzes Nr. 1150 von 1942 iVm. den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Gemeindeverordnungen folgende Maßnahmen zur Verfügung:

- Erlaß (ggf. unter Auflagen oder Bedingungen)
 /Nichterlaß der Baugenehmigung
- Rücknahme/Widerruf der Baugenehmigung
- Stilllegungs- und Abrißandrohung bzw. - Verfügung.

Daneben gibt es Vorschriften, die zahlreichen Personen (z.B. Eigentümer, Direttore dei lavori, Architekt) die Verantwortung dafür auferlegen, daß die Bauvorschriften, insbesondere auch die technischen Baunormen bei der Bauausführung eingehalten werden und die bestimmte Organe des Staates ermächtigen, etwaige Mißachtungen der Bauvorschriften anzuzeigen.³⁸⁾

Als Schutz der technischen Baunormen können schließlich auch die Gebrauchs- und Wohnzertifikate³⁹⁾ angesehen werden, die nur dann erteilt werden, wenn eine Bestätigung vorliegt, daß das Gebäude den technischen Baunormen entsprechend erstellt worden ist.

Fußnoten

- 1) Emanuele Tortoreto, "La Convenzione Urbanistica come ordinamento che recepisce e produce la normativa edilizia", S. 728 - 729 in "Convenzioni Urbanistiche e tutela nei rapporti tra privati", Michele Costantino (Hrsg.), Mailand - 1978.
- 2) Vgl. A. Sandulli "La problematica Giuridica", S. 97 in "La normativa tecnica nell' edilizia" Centro Italiano dell' Edilizia - Roma - 1975.
- 3) Was die Urbanistica betrifft, ist die Kompetenzzuweisung an die Regionen mit dem D.P.R. n. 8 von 1972 ausgeführt worden.
- 4) Als private Institution, die in ihrem Tätigkeitsbereich überbetriebliche, technische Normen schaffen kann, ist noch die Termometrica Italiana zu erwähnen.
- 5) Die wichtigsten Gesetze auf diesem Gebiet sind:
 - Gesetz n. 1684 vom 25. Nov. 1962, G.U. (Gazzetta Ufficiale) n. 326 vom 22. 12. 1962;
 - Gesetz n. 1224 vom 5. Nov. 1964, das das Gesetz n. 1684 von 1962 ergänzt;
 - Gesetz n. 1086 vom 5. Nov. 1971;
 - Gesetz n. 321 vom 21. Dez. 1971;
 - Gesetz n. 64 vom 2. Feb. 1974;
 - Gesetz n. 76 vom 21. März 1976, das das Gesetz n. 1684 von 1962 ergänzt und im Art. 32 die Beziehungen zwischen diesen beiden Normen regelt;
 - Gesetz n. 10 vom 28. Jan. 1977;
 - Gesetz n. 1150 vom 17. Aug. 1942 ("legge urbanistica");
 - Gesetz n. 765 vom 6. Aug. 1967 (Änderungen und Ergänzungen der "legge urbanistica".)
- 6) A. Sandulli a.a.O., S. 97.
- 7) Vgl. z.B. Gesetz n. 64 vom 2. Feb. 1974.
- 8) Vgl. z.B. Gesetz n. 64 vom 2. Feb. 1974.
- 9) Eine Kompetenz der zentralen Staatsgewalt auf diesem Gebiet ist Art. 9 des D.P.R. n. 8 von 1972 zu entnehmen.
- 10) Vgl. z. B. Gesetz n. 1086 vom 5. Nov. 1971.

- 11) Vgl. z.B. Decreto Ministeriale vom 3. Okt. 1978, das auf einer Ermächtigung in Art. 1 des Gesetzes n. 64 vom 2. Feb. 1974 beruht.
- 12) Die wichtigsten "decreti ministeriali" auf diesem Gebiet sind:
- D.M. vom 3. März 1975 G.U. 8. Apr. 1975 n. 93
auf Grund der Ermächtigung des
Art. 3 Abs. 1 Gesetz n. 64/1974
 - D.M. vom 3. Okt. 1978 G.U. 15. Nov. 1978 n. 319
auf Grund der Ermächtigung des
Art. 1 §b) Gesetz n. 64/1974.
- 13) In Art. 87 Abs. 5 Ital. Verf. wird der Erlaß solcher Decreti durch den Italienischen Staatspräsidenten gefordert. Dieses Erfordernis ist zum Anlaß genommen worden, die Verfassungsmäßigkeit der Dekrete des einzelnen Ministeriums in Zweifel zu ziehen.
Man hat insoweit auch von einer "Lücke" der Verfassung gesprochen, da sie auf diesem Gebiet keine konkrete Aussage trifft (siehe unter IV 1 a) bb) S. 12 - 14).
- 14) In der Doktrin werden diese Decreti daher auch "Regolamenti Autorizzati" oder "Regolamenti Delegati" genannt.
- 15) Vgl. z.B. die circolari ministeriali:
- Circ. Min. n. 3797 vom 6. Nov. 1967;
 - Circ. Min. n. 38 vom 4. März 1969;
 - Circ. Min. n. 6090 vom 11. Aug. 1969.
- 16) Emanuele Tortoreto a.a.O., S. 730.
- 17) Die Finanzielle Unterstützung durch den Staat beträgt im Falle des CEI sogar bis zu 45 % des Etats dieser Organisation.
- 18) - Art. 4 Gesetz n. 1684 vom 25. Nov. 1962;
- Art. 1 Gesetz n. 186 vom 1. März 1968 (CEI-Normen);
- Art. 1 Gesetz n. 1083 vom 6. Dez. 1971 (UNI-Normen).
- 19) So geschehen in den Gesetzen n. 186/1968 und n. 1083/1971.
- 20) Dazu siehe unter IV 2 b) aa) S. 17.
- 21) Gemeint ist damit unter anderem Brandschutz, Statik oder auch die besonderen Anforderungen in seismisch gefährdeten Gebieten.

- 22) Art. 1 der "Disposizioni sulla legge in generale" nennt als "Quellen des Rechts":
- Leggi (Gesetz);
- Regolamenti (Rechtsverordnungen);
- Norme corporative;
- Usi (Gewohnheitsrecht).
- 23) Vgl. A. Sandulli, "Manuale di diritto Amministrativo", XII Ed. Neapel 1978, S. e6 f.
- 24) Urteil des Verfassungsgerichts n. 79 vom 21. 5. 1970 in G.U. (Gazzetta ufficiale) n. 143 vom 10. 6. 1970.
- 25) Vgl. Art. 5, 115, 128, 129 der italienischen Verfassung.
- 26) R. Lukes, "Überbetriebliche technische Normung in den Rechtsordnungen ausgewählter EWG - und EFTA-Staaten", (Schriften zum Wirtschafts-, Handels-, Industrierecht Band 24), S. 351.
- 27) anders etwa beim Erlaß bestimmter Gasnormen als ministerielle Rechtsverordnung (GU n. 203 vom 7. 8. 1973), wo eine UNI-CIG-Norm im vollen Wortlaut mit geringfügigen Änderungen als ministerielle Rechtsverordnung erlassen und im amtlichen Veröffentlichungsorgan publiziert wurde.
- 28) So z.B. die Circolare Ministero LL.PP. (Bauministerium) n. 6090 vom 11. Aug. 1969, die am 2. Kapitel 2.1.2. und 2.1.3. auf CNR/UNI-Normen verweist.
- 29) Gesetz n. 186 vom 1. 3. 1968; Gesetz n. 1083 vom 6. 12. 1971.
- 30) Urteil des Consiglio di Stato, Sez. IV n. 270 vom 11. 3. 1975, abgedruckt in: Rivista Giuridica Edilizia 1975, I, S. 446.
- 31) Das Referendum, wie in Art. 75 Ital. Verfassung vorgesehen, wurde erst vor 10 Jahren durch das Gesetz n. 352 vom 25. 5. 1970 geregelt.
- 32) Diese Abweichung ergeht in einem Akt der "Alta Amministrazione" (Hohe Verwaltung), der die Rechtskraft eines politischen Aktes hat und als solcher auch behandelt wird.
- 33) Bevor diese Verwaltungsgerichte eingerichtet worden sind, war der Consiglio di Stato einzige Instanz.
- 34) Es gelten insoweit die Prinzipien "electa una via non datur

recursus ad alteram" und "ne bis in idem", (dies, um zu verhindern, daß nur ein Organ, der Consiglio di Stato, zweimal über den gleichen Streitgegenstand entscheidet).
- Art. 34 Abs. 2 T.U. (Testo Unico) Consiglio di Stato;
- Art. 8 Abs. 2 Gesetz über "ricorso amministrativo";
- Art. 20 Abs. 3 Gesetz n. 1031 vom 6. 12.1972.

- 35) Vgl. Urteil des Consiglio di Stato IV Sezione n. 450 vom 23. 6. 1970, der diese Auffassung vertritt.
- 36) Zur Begründung dieses Klageinteresses genügte nach dieser Auffassung bereits die Mitgliedschaft in der Gemeinde.
- 37) Das Gesetz n. 15 von 1977 hat diese Ermächtigung näher präzisiert und die Aufgaben des Bürgermeisters in bestimmten Fällen durch zusätzliche Vorschriften erweitert. Allgemein kann man sagen, daß durch dieses Gesetz seine Eingriffsbefugnisse genauer festgelegt und verstärkt worden sind.
- 38) Vgl. Art. 29 Gesetz n. 64 vom 2. Feb. 1974.
- 39) Das Gebrauchszertifikat (in Stahlbetongebäuden) wird vom Präfekt erlassen; demgegenüber wird das Wohnzertifikat von der Gemeinde erteilt. (Vg. Art. 28 Gesetz n. 64 vom 2. Feb. 1974).

B) Rechtsvergleichende Analyse

I. Träger der Erarbeitung technischer Normen

Während in der Bundesrepublik Deutschland die Erarbeitung technischer Baunormen weitgehend der privaten Initiative überlassen ist, sieht der Staat in den Ländern Frankreich, Großbritannien und Italien die technische Normung als eine primär ihm obliegende Aufgabe an. Entsprechend umfangreich sind die Aktivitäten, die die zuständigen staatlichen Normungseinrichtungen auf diesem Gebiet entfalten. In Frankreich und Großbritannien sind dies zentrale Instanzen (Frankreich: Commission Central des Marchés; Großbritannien: Department of the Environment und das Secretary of State for the Environment), während in Italien die staatliche Normungsarbeit vom Gesetzgeber, den jeweils zuständigen Ministerien und den Gemeinden wahrgenommen wird.

Daneben bestehen auch in diesen Ländern - wie in der Bundesrepublik Deutschland - vom Staat unabhängige Normenorganisationen, die mit Ausnahme von Großbritannien privatrechtliche Vereinigungen darstellen. In Großbritannien ist die für die technische Baunormung allein bedeutsame British Standards Institution (BSI) eine unabhängige Körperschaft, deren Verfassung in einer Royal Charter von 1929 und einer vom Privy Council genehmigten Satzung festgelegt ist.

Eine Abgrenzung zwischen der staatlichen und der privaten Normungstätigkeit kann in diesen Ländern insoweit vorgenommen werden, als der Staat von seinem Normungsrecht immer dann Gebrauch macht, wenn öffentliche Interessen allgemein verbindliche technische Normen erforderlich machen.

Der Unterschied zwischen der überwiegend privaten Normungstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und der teils staatlich, teils privaten Normungstätigkeit in den drei anderen betrachteten Ländern ist vor allem auf den gerade in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der technischen Normung besonders stark ausgeprägten Selbstverantwortungsgedanken zurückzuführen.

Dieser beruht auf der Grundauffassung, daß alles das, was nicht von den Privaten selbst geregelt wird oder geregelt werden kann, eine Regelung durch den Gesetzgeber erfährt. Das hat zur Folge, daß die Privaten, um einer gesetzlichen Regelung, die naturgemäß die Einzelinteressen nicht im gewünschten Umfang berücksichtigen kann, zu entgehen, einer gewissen Disziplin unterordnen und eigene Regelungen schaffen, die ein Einschreiten des Gesetzgebers erübrigen.

Eine derartige Tradition und Mentalität besteht in den anderen Ländern (dies gilt vor allem für Italien) nicht. Vielmehr geht man dort davon aus, daß alles das, was nicht einem gesetzlichen Verbot unterliegt, erlaubt ist und man erwartet geradezu, daß der Gesetzgeber im Bedarfsfalle einschreitet. Dies liegt insbesondere an der in diesen Ländern grundsätzlich anderen Aufgabenstellung der Verwaltung. Sie ist gekennzeichnet durch ein starkes Mißtrauen gegenüber den Tätigkeiten Privater, insbesondere auch der privaten Normungsorganisationen, so daß der Verwaltung dort eine erhebliche Überwachungsfunktion zukommt.

II. System der Regelung

Die unterschiedliche Einstellung der Staaten gegenüber der Selbstverwaltung der privaten Normenorganisationen und das damit verbundene Ver- bzw. Mißtrauen gegenüber den von diesen Organisationen erlassenen technischen Normen hat auch entscheidenden Einfluß auf das System der technischen Baunormen in den betrachteten Ländern.

In Italien werden die technischen Baunormen, soweit sie in der Baupraxis von Bedeutung sind, zu 90 % in Rechts-

normen niedergelegt, von denen die Gemeindeverordnungen die wichtigste Quelle der technischen Baunormen darstellen. Eine Inbezugnahme privater technischer Baunormen ist dem italienischen Rechtsdenken dagegen weitgehend fremd. Bisher hat es lediglich zwei Fälle gegeben, in denen Gesetze im Wege einer Globalverweisung auf das gesamte Normenwerk einer privaten Normenorganisation verwiesen haben. Angesichts einer Entscheidung des Consiglio di Stato, der aufgrund dieser Verweisung das in Bezug genommene Normenwerk für zwingendes Recht erklärte, wird eine derartige Verweisung in Zukunft vermieden werden. Vielmehr läßt sich im italienischen Regelungssystem die Tendenz erkennen, daß der Staat die Aufstellung technischer Baunormen durch den Erlaß von Rahmengesetzen realisieren wird, die ihrerseits die zuständigen Ministerien zum Erlaß detaillierter technischer Normen ermächtigen.

Das System der technischen Regelungen in Großbritannien ist dem italienischen sehr ähnlich. Auch hier werden die technischen Baunormen überwiegend in Statutory Instruments niedergelegt und unter der Bezeichnung "Building Regulations" herausgegeben. Allerdings wird hier - wenn auch nur sehr selten - in einigen Building Regulations auf British Standards oder Codes of Practice der BSJ, also privaten Baunormen, in Form der statischen Verweisung Bezug genommen. Häufiger finden sich derartige Verweisungen in den sog. "deemed-to-satisfy"-Bestimmungen, die in Schedules oft als Anhang zu den Building Regulations erscheinen. Die Verweisung auf die privaten Normen der BSI in diesen Bestimmungen dient dabei der Ergänzung und Konkretisierung der in den Building Regulations aufgestellten Anforderungen an die baulichen Anlagen.

Das französische Regelungssystem ist dadurch gekennzeichnet, daß neben den zahlreichen technischen Baunormen, die in Rechtsnormen - vor allem in Rechtsverordnungen - niedergelegt sind, in größerem Umfang auch die privaten Baunormen zur Entlastung der Rechtssetzungsorgane in das Regelungssystem einbezogen werden. Dies geschieht im wesentlichen entweder dadurch, daß bestimmte von der AFNOR erarbeitete technische Baunormen (die sog. "Normes homologuées") durch ministerielle Verfügung (Arrêtés) staatlich anerkannt und im offiziellen Gesetzblatt veröffentlicht werden, oder aber durch unmittelbare Verweisung auf die privaten technischen Normen in Rechtsverordnungen. Dabei wählt man in Frankreich in der Regel die Form der statischen Verweisung; nur bei den technischen Baunormen, bei denen der staatliche Einfluß bei der Erarbeitung besonders groß ist - wie bei den staatlich anerkannten Baunormen, den "Normes homologuées" -, wird der der technischen Entwicklung jeweils angepaßte Inhalt der technischen Baunormen Bestandteil der Rechtsnorm (dynamische Verweisung). Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Verweisungstechnik werden in Frankreich nicht erhoben. Eine mittelbare Verweisung über Generalklauseln wird in Frankreich dagegen kaum praktiziert, da der Staat bei der Rezeption der privaten technischen Baunormen immer darauf bedacht ist, daß er eine umfassende Kontrolle über die einzelnen technischen Baunormen ausüben kann, was bei einer allgemeinen Verweisung über Generalklauseln nicht hinreichend gewährleistet ist.

Das Regelungssystem der technischen Baunormen in der Bundesrepublik Deutschland wird dadurch geprägt, daß der Staat selbst nur in Ausnahmefällen technische Baunormen erarbeitet, sondern sich stattdessen den von Fachnormenausschuß Bauwesen des DIN erarbeiteten technischen Baunormen bedient, so daß vor allem diese privaten technischen Normen das deutsche Regelungssystem bestimmen. Die Inbezugnahme der privaten technischen Normen erfolgt dabei im Bereich des Bauwesens im Wege der mittelbaren Verweisung in den Vorschriften der Bauordnungen der Länder, die jedoch nicht die technischen Baunormen

selbst zum Tatbestandsmerkmal erheben, sondern nur die Einhaltung der "allgemein anerkannten Regeln der Baukunst" verlangen. Die insoweit zu erfüllenden sicherheitstechnischen Anforderungen werden sodann in Form von Zielbestimmungen (z.B. Standsicherheit, Brand-, Wärme-, Schall-, Feuchtigkeitsschutz, Verkehrssicherheit) festgelegt, die aber keine technischen Detailregelungen treffen. Diese bleiben allgemeinen Verwaltungsvorschriften vorbehalten, in denen schließlich auf private technische Baunormen verwiesen wird.

Ergänzt werden diese Regelungssysteme der technischen Baunormen in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien durch die "Regeln der Baukunst". Diese dienen ganz allgemein der Wahrung des bautechnisch gebotenen Standards und entsprechen der Durchschnittsmeinung der auf dem Gebiet des Bauwesens tätigen Praktiker über das, was als Stand der Bautechnik anzusehen ist. In Großbritannien gibt es dagegen derartige "Regeln der Baukunst" nicht. Vielmehr sind die technischen Baunormen in dem dort bestehenden Regelungssystem umfassend und abschließend erfaßt.

Der Vergleich der Regelungssysteme der betrachteten Länder zeigt deutlich die hierarchisch verlaufenden Strukturunterschiede zwischen den nationalen Systemen, die von nahezu vollständigen staatlichen Regelungen im italienischen System bis zu den nahezu vollständigen privaten Regelungen im deutschen System, denen sich der Staat nur bedient, reichen. Auf dieser Grundlage ist es ausgeschlossen, auch nur ein Minimum an Gemeinsamkeiten der vier Regelungssysteme herauszuarbeiten. Angesichts der von der jeweiligen nationalen Tradition bestimmten Eingliederung dieser Regelungssysteme in das Bauwesen dieser Länder erscheint es ebenso unmöglich, sich auf europäischer Ebene auf eines dieser Systeme festzulegen.

III. Verfahren zur Erstellung der technischen Baunormen

Grundsätzlich werden in allen vier Ländern die privaten technischen Normen nach den gleichen Arbeitsgrundsätzen

erstellt, wie sie auch in DIN 820 Blatt 1 für die DIN-Normen festgelegt sind, d.h.

- die Arbeit der Fachnormenausschüsse ist grundsätzlich für jeden Interessierten zugänglich,
- die Arbeitsausschüsse werden als Norm-Entwürfe der Öffentlichkeit zur Stellungnahme bekanntgemacht,
- in den Arbeitsausschüssen müssen alle interessierten Kreise ausgewogen vertreten sein,
- der Antrag zur Aufnahme einer Normungsarbeit kann von "jedermann" gestellt werden. Er muß nach Ziel und Inhalt begründet sein,
- Einsprüche gegen einen Normentwurf werden vom zuständigen Arbeitsgremium des Fachnormenausschusses behandelt und entschieden. Meinungsverschiedenheiten werden im Wege von Schlichtungs- und Schiedsverfahren beigelegt,
- die Normen sollen nicht im Widerspruch zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften stehen.

Für die Erstellung der staatlichen technischen Normen gelten die in den jeweiligen Ländern für den Erlass von Rechtsvorschriften bestehenden Anforderungen.

Der Vergleich zeigt, daß wegen der Gleichartigkeit der an die Erstellung technischer Normen gestellten Anforderungen, bzgl. des Verfahrens zur Aufstellung europäischer technischer Baunormen kaum ernsthafte Schwierigkeiten zu erwarten sind.

IV. Mit den Baunormen verfolgte grundsätzliche Aufgaben

Mit Ausnahme von Italien, wo die technischen Baunormen allein der Gefahrenabwehr dienen, nehmen die technischen Baunormen in den anderen drei Ländern daneben auch wirtschaftliche und sozialpolitische Aufgaben wahr und erlangen darüber hinaus in immer stärker werdendem Maße Bedeutung für den Verbraucher - und Umweltschutz.

Hieraus wird deutlich, daß das Vorhandensein zahlreicher staatlicher Regelungen auf dem Gebiet der technischen Baunormung dem technischen Inhalt der jeweiligen Normenswerke keine besondere Ausprägung gegeben hat, z.B. in dem Sinne, daß sozialpolitische Belange, Verbraucherinteressen oder Umweltschutzinteressen in besonders hervorragender Weise berücksichtigt werden.

V. Rechtliche Bedeutung der technischen Baunormen

1. Unmittelbare Rechtswirksamkeit

In keinem der vier betrachteten Länder haben die von den privaten Normenorganisationen erlassenen technischen Baunormen als solche rechtlich verbindlichen Charakter mit allgemeiner oder begrenzter Verpflichtung zur Einhaltung.

Unmittelbare Rechtswirkungen entfalten nur diejenigen technischen Baunormen, die in Italien, Großbritannien und Frankreich als Rechtsnormen herausgegeben werden. Art und Umfang der rechtlichen Bindungswirkung entsprechen dabei der Rechtswirkung und Rechtsverbindlichkeit, die die jeweils gewählte Form von Rechtsnorm in den nationalen Rechtsordnungen entfaltet.

2. Abgeleitete Rechtswirksamkeit

Die abgeleitete Rechtswirksamkeit der privaten technischen Baunormen ist abhängig von der jeweils in den Ländern angewendeten Rezeptionstechnik.

Bei der in der Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der technischen Baunormen fast ausschließlich angewandten mittelbaren Verweisung über Generalklauseln werden die

privaten technischen Baunormen unmittelbar nur durch Verwaltungsvorschriften in Bezug genommen. Dadurch ändert sich zwar am Charakter der technischen Baunorm als solcher nichts, jedoch erlangt der Norminhalt die Bindungswirkung der Verwaltungsvorschrift. Darüber hinaus wird eine Beweisvermutung dafür geschaffen, daß die rezipierte technische Baunorm mit den allgemein anerkannten Regeln der Baukunst identisch ist, so daß sich derjenige, der die rezipierte technische Baunorm beachtet, auch auf die Einhaltung der allgemein anerkannten Regeln der Baukunst gegenüber der Bauaufsichtsbehörde berufen kann.

Die Form der unmittelbaren Verweisung, die man in Frankreich zur Inbezugnahme technischer Baunormen anwendet, ändert am Charakter der privaten technischen Baunormen als solchen ebenfalls nichts, insbesondere nimmt die technische Baunorm nicht den Rechtscharakter der Verweisungsnorm an. Vielmehr wird nur der Inhalt der technischen Baunorm Bestandteil der verweisenden Rechtsnorm und nur dieser ist folglich allgemein verbindlich.

Gleiches gilt auch für die im Wege der statischen Verweisung in Building Regulations rezipierten technischen Normen der BSJ in Großbritannien. Auch hier wird nur der Inhalt der technischen Baunormen materieller Inhalt der Building Regulations, ohne dadurch den Charakter der BSJ-Normen als solche zu verändern. Die deemed - to - satisfy - Bestimmungen, die ebenfalls auf BSJ-Normen verweisen, schaffen darüber hinaus auch eine gesetzliche Vermutung dafür, daß bei Einhaltung der deemed-to-satisfy-Bestimmungen verbindlich feststeht, daß damit gleichzeitig die allgemeinen Anforderungen der Building Regulations erfüllt sind.

Bis zu einer Entscheidung des Consiglio di Stato galten auch in Italien die bis dahin im Bereich des Bauwesens

in zwei Fällen vorgenommenen Verweisungen auf private technische Normen durch Generalklauseln ("regale dell' arte") als einfache und jederzeit widerlegbare Vermutung dafür, daß die Bauwerke oder die verwendeten Materialien bei Einhaltung der technischen Baunormen auch den guten Regeln der Technik entsprechen.

Im Falle des Gesetzes Nr. 186, das eine derartige Vermutung für die Einhaltung der CEI-Normen begründete, hat der Consiglio di Stato in seinem Urteil vom 11. 3. 1975 entschieden, daß das gesamte Normenwerk der CEI zwingendes Recht und damit Rechtsnormen sind. Diese Entscheidung hatte zur Folge, daß man das System der Globalverweisung über Generalklauseln auf private Normen in Italien vollständig aufgegeben hat.

Der Vergleich macht deutlich, daß jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland in Großbritannien und in Frankreich die Inbezugnahme privater technischer Baunormen an deren unverbindlichen Charakter nichts ändert. Lediglich die Norminhalte werden aufgrund einer Inbezugnahme Bestandteil der Verweisungsnorm. Darüber hinaus wird in der Bundesrepublik Deutschland und in Großbritannien gleichzeitig eine Vermutung dafür geschaffen, daß die rezipierten technischen Normen mit den allgemein anerkannten Regeln der Baukunst identisch sind bzw. die allgemeinen Anforderungen der Building Regulations erfüllt sind. Italien macht insoweit eine Ausnahme, als der Consiglio di Stato die im Wege einer Globalverweisung über Generalklauseln rezipierten CEI-Normen für zwingendes Recht erklärt hat.

3. Sonstige Rechtsverbindlichkeit

In allen vier Ländern spielen die privaten technischen Baunormen eine überragende Rolle bei der Gestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen Bauunternehmer und Bauherrn, da in allen Ländern die privaten technischen Normen als Bestandteil

Bauleistungsverträge vereinbart werden. Außerdem werden die technischen Baunormen von den nationalen Gerichten als Beurteilungsmaßstab bei der Rechtsanwendung herangezogen.

VI. Rechtsschutz

1. Gegenüber der Norm

Der Rechtsschutz ist gegenüber den staatlichen technischen Baunormen am stärksten, da in diesen Fällen alle dem Einzelnen gegenüber Hoheitsakten zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfe der jeweiligen nationalen Gerichtsordnungen zur Anwendung kommen.

Dagegen ist - entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für den Privatrechtsverkehr - der Rechtsschutz gegenüber den privaten technischen Baunormen in allen Ländern durch Schadensersatz - oder Beseitigungsansprüche gegenüber den Normenorganisationen gewährleistet, der vor den ordentlichen Gerichten durchzusetzen ist.

2. Schutz der technischen Baunormen

Der Schutz der technischen Baunormen wird in den betrachteten Ländern in erster Linie durch die in den Ländern bestehende staatliche Bauüberwachung gewährleistet. In Frankreich und in Großbritannien wird diese Kontrolle der Einhaltung der technischen Baunormen darüber hinaus durch Kontrollen privater Prüfstellen ergänzt, die in Frankreich von den Versicherungsgesellschaften und in Großbritannien von der NHBC wahrgenommen werden.

B. Analyse comparée

I. Les responsables de l'élaboration des normes techniques de construction.

Alors que l'initiative privée contribue largement à l'élaboration des normes techniques de construction en République Fédérale Allemande, cette dernière est considérée en France, Grande-Bretagne et Italie comme une tâche revenant en premier lieu à l'Etat. Et nombreuses sont les activités de normalisation prises en charge par les administrations compétentes. En France et en Grande-Bretagne, la normalisation publique s'élabore au niveau central: Direction de la construction et Commission Centrale des marchés en France, Department of the Environment en Angleterre.

En Italie la normalisation publique est répartie entre le législateur, les ministères compétents et les communes.

Toutefois il existe aussi dans ces pays, comme en RFA, des institutions de normalisation indépendantes de la hiérarchie étatique et à caractère privé, sauf en Grande-Bretagne, où la seule institution indépendante de normalisation significative est la British Standards Institution (BSI), un établissement public, dont l'organisation est fixée par une charte royale de 1929 et les statuts approuvés par le "Privy Council".

La normalisation publique se distingue d'autant mieux de la normalisation privée (ou indépendante) dans ces pays, que l'Etat y fait toujours usage de son pouvoir de normalisation lorsque l'intérêt général rend nécessaires des normes techniques de construction obligatoires pour tous.

A l'origine du contraste entre une normalisation entreprise principalement par les institutions privées (en RFA) et une normalisation partagée entre les organisations étatiques et les institutions privées ou indépendantes (dans les trois autres pays) réside l'esprit de responsabilité particulièrement développé, en RFA, des professionnels en matière de normalisation technique.

Cet esprit de responsabilité repose sur le précept fondamental selon lequel seul ce qui n'est pas réglé ou ne peut pas être réglé par les personnes privées doit faire l'objet d'une réglementation. Avec, pour conséquence, que les personnes privées s'autodisciplinent ou créent des normes afin d'éviter que le législateur n'empiète sur leurs activités et ne fixe des règles, qui, par nature, ne peuvent prendre en compte les intérêts privés autant que le souhaitent les personnes privées.

Une telle tradition, une telle mentalité fait défaut dans les autres pays, surtout en Italie. Dans ces pays, l'on part au contraire du principe que ce qui n'est pas interdit, est autorisé par la loi et l'on s'attend à ce que le législateur intervienne en cas de besoin. Ceci repose sur l'idée que l'on s'y fait du rôle de l'administration. Celui-ci est très imprégné de la méfiance à l'égard des activités privées et, en particulier, à l'égard des institutions privées de normalisation. De sorte qu'à l'Administration revient une importante mission de contrôle et de tutelle sur ces activités.

II. Système de réglementation

L'attitude différente des Etats à l'égard de l'autonomie des institutions privées ou indépendantes de normalisation et la confiance ou la méfiance qui en résulte à l'égard des normes techniques élaborées par ces institutions, exercent une influence déterminante sur le système de normalisation dans les pays étudiés.

En Italie, 90 % des normes techniques de constructions significatives pour les professionnels de la construction sont partie intégrante de Règlements, règlements qui sont pris en majorité par les communes. Le renvoi à des normes techniques de construction privées est dans une large mesure étranger à la pensée juridique italienne; jusqu'ici il n'y a eu que deux cas de renvoi général à un ensemble de normes élaboré par une institution de normalisation privée. En raison d'une décision du Consiglio di Stato qui s'est appuyé sur cette technique du renvoi pour rendre un ensemble de normes privées obligatoires. L'on évitera à l'avenir de recourir à une telle technique. Bien plus, l'Etat italien tend de plus en plus à réaliser l'élaboration des normes techniques de construction au moyen de lois cadres qui autorisent les ministères compétents à déterminer en détail ces normes techniques.

Le système de réglementation en Grande-Bretagne est très proche du système italien. Ici aussi les normes techniques de construction font partie intégrante de "Statutory Instruments" et sont publiées sous le titre "Building Regulations". Certes il arrive que les Building Regulations renvoient aux "British Standards" ou aux "Codes of Practice" élaborés par -

le BSI, c'est à dire à des normes techniques de construction non étatiques. Mais cela se produit rarement. Plus souvent l'on trouve de tels renvois dans les dispositions "deemed to satisfy", fréquemment sous la forme de listes annexées aux Building Regulations. Le renvoi aux normes du BSI vise ici à compléter ou concrétiser les exigences techniques formulées par les Building Regulations.

Caractéristique du système français est l'existence, à côté de nombreuses normes techniques de construction contenues dans des normes juridiques et surtout des règlements, de multiples normes indépendantes qui sont introduites dans le système de réglementation pour décharger les organes responsables des normes juridiques. Ceci se produit essentiellement lorsque certaines normes techniques de construction élaborées sous la responsabilité de l'Afnor sont reconnues par l'Etat et publiées au journal officiel, comme "normes homologuées" ou lorsque les règlements renvoient aux normes techniques de construction indépendantes. En général, on recourt en France au "renvoi statique". Ce n'est que pour les normes techniques de construction sur l'élaboration desquelles l'Etat exerce une grande influence (normes homologuées par ex.) que l'on renvoie à des normes techniques variables en fonction du progrès technique (renvoi dynamique). Peu d'objections de nature constitutionnelle sont opposées à cette technique de renvoi. Enfin le renvoi indirect au moyen de dispositions générales est peu usité en France. L'Etat s'assure toujours en effet au moment de la réception des normes techniques de construction indépendantes, qu'il peut exercer un contrôle effectif sur ces différentes normes techniques. Ce qui n'est pas garanti par la technique de renvoi au moyen de clauses générales.

Caractéristique du système de réglementation en RFA est que l'état n'intervient qu'exceptionnellement dans l'élaboration des normes techniques de construction mais s'appuie sur les normes techniques élaborées par le bureau de normalisation compétent du DIN, de sorte que ce sont en premier lieu les normes techniques de construction privées qui régissent le système allemand de réglementation. La prise en compte de ces normes privées se réalise dans le domaine de la construction dans les dispositions des codes de construction des "Länder" au moyen du renvoi indirect. Ces codes de construction des "Länder" ne précisent pourtant pas les normes techniques de construction à respecter mais se contentent d'exiger le respect de règles de l'art généralement reconnues. Les exigences techniques de sécurité à respecter sont fixées sous la forme d'objectifs (solidité, protection contre le feu, la chaleur, le bruit, l'humidité sécurité de la route.....) sans que des réglementations techniques précises soient prises. Ces règles précises sont laissées aux circulaires qui renvoient aux normes de construction privées.

Ces systèmes de réglementation sont complétés en RFA, France, et Italie par les "règles de l'Art de construire". Celles-ci contribuent généralement à la prise en compte de Standards techniques de construction et reflètent l'opinion moyenne des professionnels de la construction sur ce qui est à considérer comme l'état de la technique. En Grande-Bretagne il n'existe pas de telles règles de l'art de construire. Bien plus les normes techniques de construction sont fixées de façon complète dans le système de réglementation.

La comparaison des systèmes de réglementation dans les pays étudiés montre clairement les différences de structure qui vont des réglementations presque exclusivement étatiques en Italie jusqu'aux réglementations presque entièrement d'origine privée, que l'Etat se contente d'utiliser, dans le système allemand. A partir de cette situation, il est exclu de gager un minimum de similitudes entre les différentes systèmes et aussi, en raison de l'intégration, pour des raisons historiques, de ces systèmes de réglementation dans le domaine de la construction, de reprendre l'un de ces systèmes sur le plan européen.

III. La Procédure d'élaboration des normes techniques de construction.

Dans les quatre pays, la procédure d'élaboration des normes techniques de construction, indépendantes ou privées, obéit fondamentalement aux mêmes règles, lesquelles règles sont posées, pour les normes "DIN", dans la norme Din No.820 (feuillet No.1). Ce sont les suivantes:

- Le travail des Commissions de normalisation est, en principe, accessible à tout intéressé.
- Le résultat des Commissions de travail est soumis, comme projet de norme, à l'enquête publique.
- Tous les milieux concernés doivent être représentés équitablement dans les commissions des travail.
- L'initiative de proposer un travail de normalisation appartient à toute personne, mais à la condition que la proposition soit fondée objectivement et matériellement.

- Les objections faites contre les projets de norme sont examinées par le groupe de travail compétent de la commission de normalisation, qui décide de leur bien-fondé.
- Les divergences d'opinion sont réglées par la voie de procédures amiables ou arbitrales.
- Les normes ne peuvent être en contradiction des lois, règlements ou circulaires administratives.

L'élaboration des normes techniques étatiques obéit aux règles prévues dans chaque pays pour la prise des normes juridiques (lois, règlements).

La comparaison qui précède fait apparaître, qu'en raison de la similitude des règles d'élaboration des normes techniques peu obstacles sérieux sont de nature à s'opposer à la définition d'une procédure d'élaboration de normes techniques de constructions européennes.

IV. Les objectifs fondamentaux poursuivis avec les normes techniques de construction.

A l'exception de l'Italie, où les normes techniques de construction sont prises exclusivement pour des considérations de sécurité, les normes techniques de construction permettent aussi, donc dans les trois autres pays, de prendre en compte des objectifs économiques et sociopolitiques elles prennent en outre une importance croissante dans la protection des consommateurs et de l'environnement.

Ce qui fait apparaître clairement que l'existence de nombreuses réglementations étatiques n'a pas exercé d'influence particulière ^{dans} le domaine des normes techniques de construction, sur le contenu de ces normes. Cela n'a pas conduit, par exemple, à prendre en compte, de façon plus accentuée, les objectifs sociopolitiques, les intérêts des consommateurs ou les nécessités de la protection de l'environnement.

V) Valeur juridique des normes techniques de construction

1) L'effectivité juridique directe

Dans aucun des quatre pays étudiés, les normes techniques de construction élaborées par des institutions de normalisation indépendantes ou privées n'ont en tant que telles un caractère contraignant général ou limité.

Des effets juridiques directs ne découlent que des normes techniques de construction qui, en Italie, France et Grande-Bretagne, ont le caractère des normes juridiques. Leur effet et leur pouvoir contraignant sont donc ceux des normes juridiques choisies dans les systèmes juridiques nationaux.

2) L'effectivité juridique dérivée.

L'effectivité juridique dérivée des normes techniques de construction privées ou indépendantes dépend des techniques respectives de réception dans les pays étudiés.

En République Fédérale Allemande, c'est presque exclusivement au moyen du renvoi indirect par des clauses générales que les normes techniques de construction privées sont prises en compte dans les circulaires. Par là même rien n'est changé à la nature de la norme technique en tant que telle; par contre le contenu de celle-ci acquiert le pouvoir contraignant de la circulaire. En outre, l'on présume que la norme technique de construction réceptionnée satisfait aux "règles de l'art reconnues généralement", de sorte que celui qui respect la norme technique de construction réceptionnée, peut opposer à l'autorité de tutelle, qu'il a respecté ces "règles de l'art

deconstruire reconnues généralement".

La forme de renvoi direct que l'on utilise en France pour la prise en compte des normes techniques de construction ne change rien non plus à la nature de la norme de construction privée ou indépendante; en particulier, la norme technique de construction n'acquiert pas le caractère juridique de la norme juridique qui renvoie à elle. Bien plus, ce n'est que le contenu de la norme technique de construction qui devient partie intégrante de la norme juridique qui renvoie à elle; ce n'est donc que ce contenu qui acquiert une force contraignant générale.

Il en est de même en Grande-Bretagne en ce qui concerne les normes techniques du BSI reçues au moyen d'un renvoi statique dans les building regulations. Ici aussi, seul le contenu des normes techniques de construction devient contenu des building regulations, sans pour autant que la nature des normes du BSI en soit changée. Les dispositions "deemed to satisfy" qui renvoient aussi aux normes du BSI constituent de même une présomption légale qu'avec le respect des dispositions "deemed to satisfy", les exigences générales des building regulations ont été observées.

Jusqu'à une décision du Consiglio di Stato il en fut aussi de même en Italie, dans le domaine de la construction, dans deux cas de renvoi préalable, au moyen de clauses générales ("regale dell'arte"), à des normes techniques privées; il existait une présomption simple et réfutable à tout moment, que les constructions ou les matériaux utilisés satisfaisaient aux "règles de l'art" en même temps

qu'ils respectaient les normes techniques de construction.

Dans le cas de la loi n° 186, qui créait une telle présomption, en faveur du respect des normes CEI, le Consiglio di Stato a considéré dans sa décision du 11 mars 1975 que l'ensemble de normes du CEI avait une force contraignante et le caractère d'une norme juridique. Cette décision a eu pour conséquence que l'on a complètement renoncé, en Italie, au système du renvoi global, au moyen de clauses générales, à des normes privées.

La comparaison fait clairement apparaître, qu'en République Fédérale Allemande, en Grande-Bretagne et en France, la prise en compte des normes privées de construction ne change rien à leur caractère non contraignant. Seul le contenu des normes peut devenir partie intégrante de la norme qui renvoie à elles. En outre il existe en RFA et en Grande-Bretagne une présomption que les normes techniques de construction réceptionnées sont identiques aux "règles de l'art reconnues généralement"

ou que les exigences des Building Regulations ont été satisfaites. L'Italie constitue une exception dans la mesure où le Consiglio di Stato a reconnu un caractère juridique contraignant aux normes CEI réceptionnées par renvoi global au moyen d'une clause générale.

3) Autres caractères juridiques

Dans les quatre pays les normes techniques de construction privées ou indépendantes jouent un rôle déterminant dans la détermination de la relation juridique entre les maîtres de l'ouvrages

et les entrepreneurs, dans la mesure où les normes techniques de construction privées ou indépendantes deviennent partie intégrante des contrats d'entreprise. En outre, les normes techniques de construction servent de critères d'analyse aux tribunaux nationaux.

VI) Protection juridique

- 1) La protection juridictionnelle à l'encontre des normes techniques de la protection juridictionnelle la plus efficace s'exprime à l'encontre des normes techniques de construction étatiques; en effet, les administrés peuvent disposer de tous les moyens de droit que fournissent les systèmes juridictionnels contre les actes d'autorité, pour attaquer ces normes.

Par contre, et cela correspond à l'importance des normes techniques pour le commerce juridique entre particuliers, c'est au moyen du recours en indemnité ou en suppression des normes techniques de construction privées qu'est assurée devant les tribunaux ordinaires la protection juridictionnelle contre les institutions de normalisation.

2) Le respect des normes techniques de construction

Le respect des normes techniques est assuré en premier lieu dans les pays observés au moyen du contrôle de la construction par les pouvoirs publics. En France et en Grande-Bretagne le contrôle du respect des normes techniques de construction est en outre assuré par des organismes de contrôle privés, en France mandatés par les compagnies d'assurance, et en Grande-Bretagne par le NHBC.

B. Comparative Legal Analysis

I. Organisations involved in the drawing up of technical building standards.

While in the Federal Republic of Germany the drawing up of technical building standards is very much the preserve of private enterprise, the state in the countries of France, Britain and Italy sees itself as having a primary role in the field of technical standardisation. Therefore, the activities of the relevant state standardisation institutions in this field are extensive. In France and Britain this is undertaken by central organisations (France: Commission Centrale des Marchés; Britain (England): Department of the Environment), while in Italy the state standardisation work is undertaken by the relevant law making body, be it either the ministry or the commune.

Alongside, however, there are also in these countries - just as in the Federal Republic of Germany - standards organisations which are independent from the state; these, with the exception of Britain, are private law corporations. In Britain the body which has the major role in technical building standardisation is the British Standard Institution (BSI), which is an independent body, whose constitution was laid down in a Royal Charter of 1929 approved by the Privy Council.

A distinction between the state and the private standardisation capacities can be drawn in these countries, in so far as the state will make use of its right of standardisation when public interests make the creation of generally binding technical standards necessary.

The distinction between the predominantly private standardisation capacity which exists in the Federal Republic of Germany, and the partly state, partly private standardisation capacity in the three other observed countries is to be found above all in the philosophy of selfresponsibility which is very strong in the field of technical standardisation in the Federal Republic of Germany.

This drives from the basic principle, that everything, which is^{not}, or cannot be, regulated by private enterprise itself, will be regulated by the law-making body. This leads to the situation where private enterprise, in order to avoid a legal rule which naturally cannot take account of all the wishes of all individual interests, remains within^{the} bounds of a certain discipline and makes its own rules, which make any intervention of the legislature unnecessary.

Such a tradition and mentality does not exist in the other countries, especially not in Italy. In contrast the position in these countries is that what is not forbidden by law is allowed, and it is expected that the legislature will intervene in cases of need. This is based upon the principle of the role of the administration in these countries. This is marked by a strong mistrust with regard to the activities of private bodies, and especially that of private standardisation bodies, so that the administration undertakes a comprehensive supervisory function.

II. System of regulation

The different positions of the states with regard to the self-regulation of the private standards organisations

and the linked confidence or mistrust with regard to the technical building standards drawn up by these organisations has also a decisive influence upon the system of technical building standards in the observed countries.

In Italy approximately ninety percent of the technical building standards which are of importance in building practice are created in the form of legal rules; of these the most important source of technical building standards are communal ordinances. A reference to private building standards is in the main unknown to Italian legal thought. Up to now there have only been two cases, in which laws referred, by means of a global reference, to the whole standardisation work of a private standards organisation. Because of a decision of the Consiglio di Stato, which on the grounds of this reference declared that all the referred to standardisation work was enforceable law, such a reference will not occur in the future. Instead ^{the} tendency is becoming marked in the Italian system of regulation for the state to create technical building standards by the enactment of laws which enable the relevant ministries to draw up detailed technical building standards.

The system of technical regulation in Britain is very similar to the Italian system. Here technical building standards are mainly enacted in the form of statutory instruments, under the heading of "Building Regulations". In some cases, although very rarely, individual building regulations refer to British Standards or BSI Codes of Practice, that is to say private building standards in the form of governmental reference. Such a reference occurs much more frequently in the "deemed to satisfy" specifications, which appeal as schedules to the Building Regulations.

Reference to the private standards of the BSI in these specifications is intended to supplement and to put into more concrete terms the requirements for building practice which are laid out in the building regulations.

The French system of regulation is marked by the fact that, alongside the numerous technical building standards, which are laid down as legal rules - mostly as legal ordinances - private building standards are also to a great extent incorporated into the system of regulation in order to take some pressure off the legislative organs. This happens essentially in two ways; either certain of the technical building standards drawn up by AFNOR (the "Normes Homologuées") are recognised by the state by means of ministerial decrees (Arêtés) and are published in the Official Journal or by means of a direct reference to the private technical standards in legal ordinances. The most common form chosen in France is that of a "Static" reference. It is only in the case of the technical building standards in which state influence upon their creation has been especially large - as in the case e.g. of the building standards recognised by the state (the Normes Homologuées) - where the technical building standards, whose content varies with regard to the state of technical development, become a part of the legal standard (dynamic reference). Constitutional law objections against this reference technique have not arisen in France. An indirect reference by means of a general clause is very rarely practised in France, because the state is always careful, in the procedure for the acceptance of private technical building standards, that it can exercise^a comprehensive control over the individual technical building standards; this

control is not guaranteed in the system of a general reference by means of a general clause. The system of regulation of technical building standards in the Federal Republic of Germany is marked by the fact that the state only creates technical building standards itself in exceptional cases. Apart from these exceptional cases the system consists of the technical building standards drawn up by the building standards committee of DIN, which means that the German system of regulation consists very largely of these private technical standards. The incorporation of private technical standards occurs in the field of building by means of an indirect reference in the building regulations of the Länder. These requirements do not contain individual technical building standards as such, but rather require the adherence to the generally accepted rules of building (allgemein anerkannte Regeln der Baukunst). Technical safety requirements which do exist are laid down in the form of goal requirements (e.g. stability, fire-resistance, heat-resistance, sound-resistance, damp-resistance, road-safety); these however do not lay down detailed technical rules. These details are reserved to general administrative rules, in which ultimately private technical building standards are referred to.

The system of regulation of technical building standards in the Federal Republic of Germany, France and Italy is supplemented by the "Rules of Building" (Regeln der Baukunst). These serve in a wide sense as a means of protecting the technical building standards and express the main opinion of practitioners in the

field of building as to what the state of building technique is. Such rules of building do not exist in Britain. The technical building standards in this system of regulation are rather intended to be comprehensive and conclusive.

A comparison of the systems of regulation in the observed countries shows clearly the hierarchical structure of differences between the national systems. These vary from the practically fully comprehensive system of state regulation in Italy to the practically fully comprehensive system of private regulation in Germany. On this basis it will be impossible to create even a minimum of similarity between the four systems of regulation. Furthermore, because of the prevailing national traditions in the layout of the system of regulation of building in these countries it seems similarly impossible to translate one of the systems to a European level.

III. Procedure for the drawing up of technical building standards.

Private technical building standards are, in principle, drawn up in all four countries based upon the same working principles. The working principles for drawing up of DIN-standards are laid out in DIN 820 paper 1; these are

- the work of the standards committee is accessible to all interested parties,
- the working committee will publish the draft standard,
- all interested parties will be fairly represented in the working committee,

- an application for participation in the standardisation work can be made by "anyone". Such an application must be based upon an objective and an interest.
- objections against a draft standard are handled and decided by the relevant working committee of the standard committee. Differences of opinion are settled by means of mediation and arbitration procedures,
- the standards should not stand in opposition to legal and administrative regulations.

Governmental technical standards are created under the standing requirements for the creation of legal regulations in each country.

A comparison shows, that, because of the similarity of the requirements with regard to the creation of technical norms in each of the four observed countries, that a procedure for the creation of European technical standards would not meet any serious difficulties.

IV. The major aims of building standards.

With the exception of Italy, where technical building standards are based solely upon safety protection, technical building standards in the other three countries also take into account economic and socio-political objectives, and are taking into account in an ever increasing measure aspects of consumer and environmental protection.

Here it is to be noted, that the existence of numerous governmental regulations in the field of technical

building standardisation has had no special effect on the technical content of the relevant standardisation work, i.e. in the sense that social-political considerations and consumer interests or environmental interests have not been taken into account in any marked ways.

V. Legal significance of technical building standards.

1. Direct legal effect

In none of the four observed countries do the technical building standards drawn up by the private standards organisations have any legally binding character, with no general or limited obligation to be followed.

A direct legal effect only occurs in the case of the technical building standards, which in Italy, Britain and France are published as legal rules. The type and the extent of the legal binding effect is dependent upon the legal effect and the legal binding nature of the relevant chosen form of legal rule in the national legal order.

2. Derived legal effect

A derived legal effect of private technical building standards is dependent upon the reception technique in application in each country. In the practically exclusive system of indirect reference by means of a general clause which exists in the field of technical building standards in the Federal

Republic of Germany, private technical building standards are only referred to indirectly in administrative regulations. Such a reference does not change the character of the technical building standards as such, but however extends to the content of the standard the binding legal effect of the administrative regulation. Furthermore a reference presumption is achieved, to the effect that the prescribed technical building standard is identical to the generally recognised rules of building. This means that those who follow the prescribed technical building standard can also claim to the building control body that they have followed the generally recognised rules of building. The form of direct reference used in France, with regard to technical building standards, does not alter the character of the private technical building standard as such. In particular the technical building standard does not attain the legal character of the administrative rule. Instead, only the content of the technical building standard becomes a part of the referring legal norm, and only this is generally binding.

The way in which the technical standards of the BSI are prescribed by governmental reference in the building regulations in Britain is very similar to that in operation in France. Once again here only the content of the technical building standard becomes a material part of the building regulations, and the character of the BSI Standard as such is not altered. The deemed-to-satisfy specifications, which likewise refer to BSI Standards, furthermore

bring about a legal presumption, that observance of the deemed-to-satisfy specifications will also mean that the general specifications of the building regulations have been fulfilled.

Previously in Italy reference to private technical standards by means of general clauses ("Regole dell'Arte"), which has occurred in two cases in the field of building, brought about a simple and at any time refutable presumption that the building work or the materials used in the fulfilment of the technical building standard also followed the rules of good building technique.

However, in the case of law No. 186, which dealt with such a presumption for the fulfilment of CEI Standards, the Consiglio di Stato decided, in its judgement of the 11.3.1975, that the whole standardisation work of the CEI was enforceable law and, therefore, that its standards were legal rules. This decision led to a complete halt in the use of the system of a global reference to private standards by means of a general clause in Italy. A comparison shows, that, in any case, in the Federal Republic of Germany, in Britain and in France, a reference to private technical building standards does not alter in any way their unbinding character. The content of the standard, simply, becomes through such a reference a part of the referring standard. Furthermore, in the Federal Republic of Germany and in Britain, a presumption is brought about at the same time, to the effect that the prescribed technical standard is identical with either the generally recognised rules of building or the general requirements of the building regulations.

Italy is an exception to this rule, in so far as the Consiglio di Stato has declared that CEI Standards prescribed in the form of a global reference by means of a general clause are enforceable law.

3. Other legal binding natures.

In all four countries private technical building standards play a paramount role in the definition of the legal relationship between the building contractors and their clients, as in all countries private technical standards are included as parts of building contracts. In addition technical building standards are introduced as criteria in legal application before national courts.

VI. Legal protection

1. Against the standard

Such legal protection is at its strongest against state technical building standards, for in these cases all legal remedies of relevant national court systems, which can be used by individuals to enforce individual rights against the acts of government, can be used. On the other hand - because of their special significance in private law procedures - legal protection against private technical building standards is guaranteed in all the countries by means of applications for compensation, or applications against the standards organisations for the

striking down of these legal standards. These procedures are carried out in the ordinary courts.

2. Protection of the technical building standard.

The protection of the technical building standard is first and foremost guaranteed in the observed countries through the relevant state building control function. Furthermore in France and in Britain this control of the fulfillment of technical building standards is supplemented by control through private examining bodies, which in France are carried out by the insurance companies, and in Britain are carried out by a trade consumer protection organisation, the National House Building Council.