

**Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen
und zur Raumplanung**

Herausgeber:

Werner Ernst · Werner Hoppe · Rainer Thoss

Band 136

**Gemeinschaftsrecht und
Normenharmonisierung im Baurecht**

**Zur Umsetzung der
EG-Bauproduktenrichtlinie (89/106/EWG)**

Gerhard Molkenbur

Selbstverlag
des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen
und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster

Gliederung

Abkürzungsverzeichnis

Erster Teil: Einleitung	1
§ 1 <i>Einführung in die Untersuchung</i>	1
§ 2 <i>Ziel und Gang der Untersuchung</i>	3
A. Ziel der Untersuchung	3
B. Gang der Untersuchung	4
Zweiter Teil: Die Richtlinie als Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft	5
§ 3 <i>Kompetenzgrundsätze und Handlungsbefugnisse der Europäischen Gemeinschaft</i>	5
A. Grundsätze für die Zuständigkeitsverteilung	6
I. Das "Prinzip der enumerativen Einzelermächtigung"	6
II. Die "Lehre von den implied powers"	8
B. Kompetenzerweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA)	9
I. Die Bedeutung der Einheitlichen Europäischen Akte	9
II. Das Ziel der Einheitlichen Europäischen Akte	10
C. Instrumente der EG-Kommission zur Einhaltung der Richtlinienzielsetzung	11
I. Das allgemeine Aufsichtsverfahren	11
II. Die Aufsichtsklage gemäß Art. 169 EWGV als besonderes Mittel der Gemeinschaftsaufsicht	12
§ 4 <i>Wesensmerkmale der Richtlinie gemäß Art. 189 Abs. 3 EWGV</i>	13
A. Der Begriff der Richtlinie	13
B. Die Funktion der Richtlinie	14
I. Zweistufiges Rechtsetzungsinstrument	14
II. Mittel zur Rechtsangleichung	16
C. Der Adressat der Richtlinie	16
D. Die Abgrenzung der Richtlinie von anderen Rechtsakten gemäß Art. 189 EWGV	18
I. Abgrenzung von der Verordnung	18

II.	Abgrenzung von der Entscheidung	19
E.	Zur Regelungsintensität der Richtlinie	20
I.	Die Annahme einer freien Regelungsintensität	21
II.	Die Annahme einer begrenzten Regelungsintensität	21
III.	Stellungnahme	22
§ 5	<i>Die Umsetzung von Richtlinien in das nationale Recht</i>	23
A.	Nationale Zuständigkeitsverteilung für die Durchführung von Richtlinien	24
I.	Kompetenz des Bundes zur Umsetzung von Richtlinien aus Art. 5 EWGV	24
II.	Nationale Zuständigkeitsverteilung für die normative Durchführung von Richtlinien	25
1.	Normative Durchführungskompetenz des Bundes aus Art. 24 Abs. 1 GG	25
2.	Normative Durchführungskompetenz des Bundes aus Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG	27
3.	Normative Durchführungskompetenz des Bundes aus Art. 32 Abs. 1 GG	28
4.	Zuständigkeiten von Bund und Ländern zur normativen Durchführung von Richtlinien nach Art. 70 ff. GG	29
a)	Durchführung des EG-Rechts als auswärtige Angelegenheit gemäß Art. 73 Nr. 1 GG	29
b)	EG-Recht als Regelungsgegenstand des Art. 73 Nr. 5 GG	30
c)	EG-Recht als Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Nr. 11 GG	31
III.	Nationale Zuständigkeitsverteilung für die administrative Durchführung von Richtlinien.	33
1.	Unmittelbarer Verwaltungsvollzug durch die Gemeinschaftsorgane.	33
2.	Unmittelbarer Verwaltungsvollzug durch die Mitgliedstaaten	34
3.	Mittelbarer Verwaltungsvollzug durch die Mitgliedstaaten	35
IV.	Die Ausgestaltung des nationalen Umsetzungs- verfahrens	37

V.	Die Sicherungskompetenz des Bundes im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien	38
1.	Die innerstaatliche Umsetzungsverpflichtung der Länder	38
a)	Ausführungspflicht der Länder gemäß Art. 24 Abs. 1 GG	38
b)	Umsetzungsverpflichtung der Bundesländer aus dem Prinzip der Bundestreue	38
2.	Die Sicherung der Umsetzungsverpflichtung	39
a)	Klage des Bundes wegen der Verletzung der Pflicht zur Bundestreue	39
b)	Anwendung des Bundeszwanges (Art. 37 GG)	40
B.	Rechtsfolgen einer nicht fristgerechten Umsetzung von Richtlinien	41
I.	Fehlende Exkulpationsmöglichkeiten bei nicht fristgerechter Umsetzung	41
II.	Direkt- oder Drittwirkung von Richtlinien	43
1.	Ursprüngliche Wirkungsweise der Richtlinie	44
2.	Direktwirkung der Richtlinie zugunsten des Gemeinschaftsbürgers	45
a)	Vertikale Direktwirkung	46
aa)	Die Entwicklung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes	46
bb)	Die Entwicklung in der deutschen Rechtsprechung	49
cc)	Die Auffassungen im Schrifttum zur Direktwirkung der Richtlinie	52
dd)	Stellungnahme	54
b)	Umfang der vertikalen Direktwirkung	55
aa)	Gerichtliche Beachtung des Abwendungsanspruches von Amts wegen	56
bb)	Bindung der Verwaltungsbehörden	58
c)	Horizontale Direktwirkung der Richtlinie	59
3.	Direktwirkung der Richtlinie zu Lasten des Gemeinschaftsbürgers	61

C.	Sperrwirkung der Richtlinie	62
I.	Umfang und Wirkungen der Kompetenzbeschränkungen infolge der Sperrwirkung von Richtlinien	62
II.	Zeitlicher Beginn der Sperrwirkung	64
	Dritter Teil: Die Umsetzung der EG-Bauproduktenrichtlinie zur Harmonisierung baurechtlicher Vorschriften	66
§ 6	<i>Die Bauproduktenrichtlinie als Ausdruck der "Neuen Konzeption" der Europäischen Gemeinschaft</i>	<i>68</i>
A.	Entstehungsgeschichte der Bauproduktenrichtlinie	68
B.	Wesentliche Aussagen der Bauproduktenrichtlinie	71
C.	Ziele, Funktion und Verbindlichkeit der Bauprodukten- richtlinie	77
I.	Ziele	77
II.	Funktion	77
1.	Die Methode der totalen Harmonisierung	79
2.	Die Methode der optionellen Harmonisierung	80
III.	Verbindlichkeit	82
D.	Die Aufstellung technischer Normen durch private Organisationen	83
I.	Zur Unzulässigkeit einer Übertragung der Normenausarbeitung durch Delegation	84
II.	Anforderungen an die Übertragung der Normenaus- arbeitung	86
1.	Beteiligungsrechte von staatlichen Organen	87
2.	Bekanntgabe der technischen Normen	88
3.	Festlegung der Grundsatzanforderungen	88
4.	Unverbindlichkeit der technischen Normen	89
§ 7	<i>Zielsetzung der Bauproduktenrichtlinie und Rechtsetzungs- kompetenz der Europäischen Gemeinschaft.</i>	<i>89</i>
§ 8	<i>Die Umsetzung der Bauproduktenrichtlinie nach Maßgabe der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung</i>	<i>92</i>
A.	Zuständigkeit im Bereich der normativen Durchführung (Art. 70 ff. GG).	92
I.	Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 73 GG	93

II.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 GG	94
1.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Nr. 18 GG	94
2.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 74 Nr. 11 GG	96
a)	Die wesensmäßige und historische Zugehörigkeit einer Materie	98
b)	Das Kriterium des unmittelbaren Regelungs- gegenstandes	99
3.	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 22 GG	106
III.	Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes	107
B.	Zuständigkeit im Bereich der administrativen Durch- führung (Art. 83 ff. GG)	110
§ 9	<i>Anforderungen an den nationalen Umsetzungsakt zur Durchführung der Bauproduktenrichtlinie</i>	114
A.	Rechtsformen des innerstaatlichen Umsetzungsaktes	114
I.	Gesetze und Rechtsverordnungen als geeignete Umsetzungsformen	115
II.	Umsetzung von Richtlinien durch Verwaltungs- vorschriften	116
1.	Der Begriff der Verwaltungsvorschriften	116
2.	Die Rechtsnatur von Verwaltungsvorschriften	116
3.	Die Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften	117
B.	Das Konzept zur normativen Umsetzung der Bauprodukten- richtlinie	122
§ 10	<i>Auswirkungen der Bauproduktenrichtlinie auf nationale Rechtsbereiche</i>	125
A.	Auswirkungen der Bauproduktenrichtlinie auf Bundesrecht	125
I.	Abfallgesetz	126
II.	Allgemeines Eisenbahngesetz	129
III.	Baugesetzbuch	131
IV.	Bundesbahngesetz	131

V.	Bundesfernstraßengesetz	132
VI.	Bundes-Immissionsschutzgesetz	134
VII.	Bundeswasserstraßengesetz	137
VIII.	Energieeinsparungsgesetz	138
IX.	Gerätesicherheitsgesetz	140
X.	Gewerbeordnung	142
XI.	Schutzbaugesetz	143
XII.	Wasserhaushaltsgesetz	144
XIII.	Zweites Wohnungsbaugesetz	149
B.	Auswirkungen der Bauproduktenrichtlinie auf Landesrecht	152
I.	Das Bauordnungsrecht der Länder	152
1.	Die Musterbauordnung (MBO) als Leitlinie für die Landesbauordnungen	152
2.	Die Anpassung von Vorschriften der Musterbau- ordnung	153
a)	Legaldefinitionen gemäß § 2 MBO	153
b)	Allgemeine Anforderungen gemäß § 3 MBO	155
c)	Die Regelungen der §§ 15 bis 19 a MBO	158
aa)	Standsicherheit gemäß § 15 MBO	158
bb)	Schutz gegen schädliche Einflüsse gemäß § 16 MBO	159
cc)	Brandschutz gemäß § 17 MBO	160
dd)	Wärmeschutz, Schallschutz und Erschüt- terungsschutz gemäß § 18 MBO	160
ee)	Verkehrssicherheit gemäß § 19 MBO	162
d)	Baustoffe, Bauteile und Bauarten gemäß §§ 20 bis 24 MBO	163
aa)	Der Zweck der §§ 20 bis 24 MBO	163
bb)	Der Aufbau der §§ 20 bis 24 MBO	163
cc)	Die Auswirkungen des Harmonisierungss- systems der Bauproduktenrichtlinie auf die §§ 20 bis 24 MBO	164
(1)	Baustoffe, Bauteile, Einrichtungen und Bauarten gemäß § 20 MBO	165
(a)	Der Begriff "Bauprodukt"	166
(b)	Die Brauchbarkeit der Bauprodukte	167
(c)	Der Brauchbarkeitsnachweis	167
(d)	Der Herstellernachweis gemäß § 20 Abs. 2 MBO	170

(2) Neue Baustoffe, Bauteile und Bauarten gemäß § 21 MBO	170
(a) Zuständigkeit für die Erteilung der europäischen technischen Zu- lassung	171
(b) Wege zur Erteilung einer euro- päischen technischen Zulassung	172
(c) Einzelne Anforderungen an das Zu- lassungsverfahren	173
(3) Allgemeine bauaufsichtliche Zulassung neuer Baustoffe, Bauteile und Bauarten gemäß § 22 MBO	174
(4) Prüfzeichen gemäß § 23 MBO	175
(5) Überwachung gemäß § 24 MBO	177
(a) Die bisherige Regelung des § 24 MBO	177
(b) Anpassungspflichten aufgrund der Bauproduktenrichtlinie	179
(aa) Das Verfahren zur Bescheinigung der Konformität eines Bau- produkts	179
(bb) Die Ausgestaltung der vier Systeme der Konformitätsbe- scheinigung	180
(cc) Sonstige Änderungen im Rahmen des § 24 MBO	182
e) Bauliche Anlagen und Räume besonderer Art oder Nutzung gemäß § 51 MBO	184
f) Typengenehmigung gemäß § 72 MBO	184
g) Baueinstellung gemäß § 75 MBO	185
h) Bauüberwachung gemäß § 77 MBO	186
i) Ordnungswidrigkeiten gemäß § 80 MBO	187
j) Rechtsvorschriften gemäß § 81 MBO	188
3. Die Anpassung der nordrhein-westfälischen Landesbauordnung	193
a) Die Regelungen der §§ 2, 3 BauO NW	193
b) Die Regelungen der §§ 15 - 19 BauO NW	194
c) Die Regelungen der §§ 20 - 24 BauO NW	196
d) Sonstige Vorschriften der Landesbauordnung	197

II. Sonstiges Landesrecht - untersucht anhand der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen	199
1. Landeswassergesetz	199
2. Straßen- und Wegegesetz	201
C. Ausblick: Auswirkungen der Bauproduktenrichtlinie auf Rechtsverordnungen des Bundes- und Landesrechts	202
Vierter Teil: Zusammenfassende Darstellung der Untersuchung und ihrer Ergebnisse	204
Anhang	218
Literaturverzeichnis	221
Sachregister	245