

I. Einleitung

A. Frühere Harmonisierungsversuche

Die Vereinheitlichung der Bauvorschriften war eine jahrzehntelange Forderung von allen am Baugeschehen Beteiligten, allen voran den Planern, Bauausführenden und Herstellern von Bauprodukten. Begründet wurde dies zum einen damit, dass die in den Bundesländern unterschiedlichen Regelungen im Allgemeinen weder klimatisch noch durch landesspezifisch abweichende Bauweisen oder Traditionen zu rechtfertigen sind.¹ Zum anderen wurden oft auch mögliche Einsparungspotenziale kolportiert, die jedoch naturgemäß schwer zu ermitteln sind und folglich auch stark streuen. So nannte eine Untersuchung des VIBÖ ein Einsparungspotential in der Höhe von zehn bis 15 Prozent der Wohnbaukosten², das durch eine Harmonisierung der Bauvorschriften zu lukrieren wäre.

Der erste Versuch, eine Musterbauordnung für Österreich zu erarbeiten, geht auf eine Initiative des Österreichischen Städtebundes aus dem Jahre 1948 zurück. Allerdings war diesem Projekt kein Erfolg beschieden, ein Schicksal, das auch zwei Jahre später einen neuerlichen Anlauf, diesmal durch das Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, ereilte. Erst die von der FGW herausgegebene Musterbauordnung³ kann als ernst zu nehmender Versuch einer Harmonisierung der Bauvorschriften in Österreich gewertet werden. Obwohl dieses Unternehmen von den Bundesländern unterstützt wurde und eine Vielzahl von Experten der Bundesländer daran teilnahm, musste nach fast zwei Jahrzehnten und fünf Novellen letztlich konstatiert werden, dass die Bemühungen nicht von Erfolg gekrönt waren.

Der Grund dafür, dass eine Harmonisierung der Bauvorschriften trotz jahrzehntelanger Bemühungen nie gelang, lag wohl weniger an fehlender politischer Motivation – die Bundesländer waren sich immer der Notwendigkeit einer Harmonisierung zumindest der bautechnischen Vorschriften bewusst, so genoss das oben genannte FGW-Projekt auch die Zustimmung der Landesamtsdirektoren-

1 Langer et al., Beiträge zur Harmonisierung von Bauvorschriften, Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Wien 1989, 33 (diese Aussage ist für bautechnische Bestimmungen wohl zutreffend, jedoch nicht notwendigerweise auch für andere baurechtliche Bestimmungen).

2 Steibl, Wohnbaukosten als Folge überzogener Bauordnungen – mögliche Einsparungspotenziale am Beispiel Wien, Bau-intern, Vereinigung der industriellen Bauunternehmen Österreichs (VIBÖ), Wien 1999.

3 Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (FGW, vormals Forschungsgesellschaft für den Wohnungsbau), Österreichische Musterbauordnung mit fünf Novellen, Wien 1961–1979.

konferenz – als vielmehr in der Komplexität der Rechtsmaterie. Der öffentlich-rechtliche Baurechtsbegriff umfasst schließlich viel mehr als lediglich technische Bauvorschriften, öffentliches Baurecht ist „*die Summe all jener öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die die Gemeinverträglichkeit der baulichen Nutzung eines Grundstückes sicherstellen*“⁴. Die primären Anliegen des Baurechtes sind nach Ansicht des VfGH erstens die Regelung, wie zu bauen ist, um öffentliche Interessen sicherzustellen, und zweitens, Bauten nur auf einem dafür tauglichen Platz zuzulassen.⁵ Während die bautechnischen Aspekte einer Harmonisierung zugänglich sind, umfasst das öffentliche Baurecht im obigen Sinne somit aber auch eine Vielzahl weiterer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, die nicht vereinheitlicht werden können, da es sich dem Wesen nach um Aspekte handelt, die besser subsidiär auf regionaler oder lokaler Ebene geregelt werden⁶. Als weiteres Hindernis einer Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften muss auch noch der sich daraus ergebende große Anpassungsbedarf in einer Vielzahl anderer landesrechtlicher Vorschriften angesehen werden.

Vor diesem Hintergrund wurde das Österreichische Institut für Bautechnik (OIB) von den Ländern letztlich im Jahr 2000 damit beauftragt, gemeinsam mit einer hierfür eingerichteten Länderexpertengruppe einen Vorschlag zur Vereinheitlichung der *bautechnischen Vorschriften* (nicht jedoch der verfahrensrechtlichen Bestimmungen) zu erarbeiten.

B. Bisherige Ausgaben der OIB-Richtlinien

Die erste Ausgabe der OIB-Richtlinien wurde von der Generalversammlung des Österreichischen Instituts für Bautechnik (OIB) im April 2007 beschlossen. Dies war der Abschluss einer gemeinsamen Anstrengung aller Länder und des OIB, die im März 2000 durch einen Beschluss der Landesamtsdirektorenkonferenz initiiert wurde. In diesem Beschluss wurde eine Länderexpertengruppe konstituiert, die gemeinsam mit dem OIB einen Vorschlag für die Harmonisierung (Vereinheitlichung) der bautechnischen Vorschriften erarbeiten sollte. Ursprünglich war geplant, dass die Bundesländer eine Vereinbarung gemäß Art 15a des Bundesverfassungsgesetzes (das ist gewissermaßen ein „Staatsvertrag“ der Länder untereinander) abschließen, in der Inhalte und Vorgangsweise der Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften genau festgelegt werden. Diese Vereinbarung wurde zwar im Dezember 2004 von allen Landeshauptleuten unterzeichnet, in der Folge jedoch nur von sieben Landtagen genehmigt. Da somit in zwei Bundesländern die Ratifizierung nicht erfolgte, konnte diese Vereinbarung nie formell in

4 Geuder, Österreichisches Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Wien 1976, 20.

5 VfSlg 2685/1954.

6 Mikulits, Die Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften in Österreich, baurechtliche blätter 2/2004, 57.

Kraft treten, und die Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften erfolgte nun in den einzelnen Bundesländern auf freiwilliger Basis.

Vier Bundesländer (Burgenland, Tirol, Vorarlberg und Wien) übernahmen die in der Vereinbarung enthaltenen zielorientierten Anforderungen sowie die OIB-Richtlinien bereits im Jahr 2008 in ihre baurechtlichen Vorschriften. Im Jahr 2011 folgte schließlich als fünftes Bundesland die Steiermark. Die restlichen Bundesländer übernahmen lediglich die OIB-Richtlinie 6 „Energieeinsparung und Wärmeschutz“, um den Umsetzungsnotwendigkeiten der EU-Gebäuderichtlinie⁷ Genüge zu tun.

Da durch die Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften nicht nur die Anforderungen, sondern auch die Terminologie vereinfacht werden sollte, stellte die Übernahme der zielorientierten Anforderungen und der OIB-Richtlinien in den einzelnen Landesrechtsordnungen eine große legistische Herausforderung dar. Dies betrifft insbesondere Begriffe wie „Bauwerk“ oder „Gebäude“, wo in den Bundesländern unterschiedliche Termini verwendet worden waren bzw teilweise auch weiterhin verwendet werden (zB „bauliche Anlage“), aber auch die Übernahme neu eingeführter Begriffe wie „Gebäudeklassen“ oder „Fluchtniveau“. Gleichzeitig wurden auch die neuen europäischen Klassifizierungssysteme im Brandschutz eingeführt sowie weitere terminologische Änderungen im normativen Bereich berücksichtigt (zB „Treppenhaus“ statt „Stiegenhaus“ oder „Abgasanlage“ statt „Rauchfang“ und „Abgasfang“). All dies mag für manche zunächst gewöhnungsbedürftig sein, stellt jedoch aufgrund der Vereinheitlichung der verwendeten Begriffe in den Rechtsvorschriften der einzelnen Bundesländer und der Abstimmung mit den neuen europäischen Normen eine wesentliche Verbesserung und letztlich auch Erleichterung dar.

Nach Beschlussfassung der OIB-Richtlinien im Jahr 2007 wurde die von der Landesamtsdirektorenkonferenz eingesetzte Länderexpertengruppe im Einvernehmen mit den Ländern in einen Sachverständigenbeirat des OIB umgewandelt. Dieser „Sachverständigenbeirat für bautechnische Richtlinien“ setzt sich aus sechs Untergruppen zusammen, für jede OIB-Richtlinie gibt es eine solche Untergruppe. Die Aufgaben dieses Sachverständigenbeirates sind zum einen die Interpretation der OIB-Richtlinien sowie die Behandlung von Stellungnahmen, zum anderen die Erarbeitung von Änderungsvorschlägen zu den OIB-Richtlinien und letztlich deren Überarbeitung und Aktualisierung entsprechend dem Stand der Technik.

7 Richtlinie 2002/91/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, später ersetzt durch eine Neufassung (Richtlinie 2010/31/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die Gesamteffizienz von Gebäuden – Neufassung).

Hinsichtlich der Interpretation der Bestimmungen der OIB-Richtlinien wurde auf Basis der Beratungen des Sachverständigenbeirates auf der OIB-Homepage eine Plattform für häufig gestellte Fragen eingerichtet (FAQ-Plattform). Naturgemäß hatte der Sachverständigenbeirat anfangs relativ viele Anfragen zur Interpretation von Bestimmungen einzelner OIB-Richtlinien zu behandeln, jedoch ging die Anzahl dieser Anfragen relativ rasch zurück. Für den Bereich des Brandschutzes wurde zur Unterstützung in der praktischen Anwendung ein Leitfaden über „Abweichungen im Brandschutz und Brandschutzkonzepte“ erarbeitet und im Jänner 2008 online gestellt.

C. Konzept der harmonisierten bautechnischen Vorschriften

1. Allgemeines

Im Zusammenhang mit dem Auftrag der Landesamtsdirektorenkonferenz zur Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften stellte sich zunächst die Frage nach einem geeigneten Konzept. Schließlich musste versucht werden, die Terminologie, Struktur und Anforderungen der bislang teils sehr unterschiedlichen bautechnischen Vorschriften der Länder zu vereinheitlichen, wobei sich für kein Land die Notwendigkeit ergeben sollte, strengere oder umfassendere Regelungen als bisher vorzusehen. Umgekehrt sollte aber auch wiederum nicht nur auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ abgestellt werden. So wurde schließlich entschieden, die harmonisierten bautechnischen Vorschriften auf Basis eines vollkommenen Konzeptes zu erarbeiten.

Ausgangspunkt der konzeptuellen Überlegungen war, dass das Ergebnis nicht nur zu einer Vereinheitlichung führen, sondern die Gelegenheit auch dazu genutzt werden sollte, ein zukunftsorientiertes System bautechnischer Vorschriften zu etablieren. Nach Analyse der Entwicklungen in Europa und auf internationaler Ebene erschien dabei die Unterscheidung zwischen „Zielvorgaben“ und „technischen Anforderungen“ zweckmäßig. Da jede technische Anforderung letztlich durch ein Schutzziel begründet sein muss – nicht zuletzt, um anhand dieses Schutzzieles auch allfällige Abweichungen beurteilen zu können –, sollten diese Schutzziele systematisch abgeleitet werden. Als Grundlage boten sich hierfür die in der EU-Bauproduktenrichtlinie⁸ niedergelegten sechs „wesentlichen Anforderungen“ an Bauwerke an, zumal diese im Zuge der Umsetzung der EU-Bauproduktenrichtlinie bereits in das Landesrecht Eingang gefunden hatten. Es handelt sich dabei um folgende Anforderungen:

⁸ Richtlinie des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten über Bauprodukte (89/106/EWG), mittlerweile ersetzt durch die Verordnung (EU) 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (EU-Bauproduktenverordnung).

1	Mechanische Festigkeit und Standsicherheit
2	Brandschutz
3	Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz
4	Nutzungssicherheit
5	Schallschutz
6	Energieeinsparung und Wärmeschutz

Tabelle 1: Die wesentlichen Anforderungen der EU-Bauproduktenrichtlinie

Die Barrierefreiheit als eine Anforderung, die ebenfalls geregelt werden sollte, wurde der wesentlichen Anforderung 4 „Nutzungssicherheit“ zugeordnet, weshalb dieses Schutzziel für die Harmonisierung der bautechnischen Vorschriften in „Nutzungssicherheit und Barrierefreiheit“ umbenannt wurde. Die Barrierefreiheit wurde im Übrigen mittlerweile auch in der EU-Bauproduktenverordnung⁹ in gleicher Weise berücksichtigt. In dieser neuen, mit 1. Juli 2013 auch operativ in Kraft getretenen europäischen Rechtsvorschrift wurden die „wesentlichen Anforderungen“ der EU-Bauproduktenrichtlinie in „Grundanforderungen an Bauwerke“ umbenannt und um eine siebente Anforderung, „Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“, ergänzt. Die neue siebente Grundanforderung wurde in den OIB-Richtlinien jedoch noch nicht berücksichtigt.

1	Mechanische Festigkeit und Standsicherheit
2	Brandschutz
3	Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz
4	Sicherheit und Barrierefreiheit bei der Nutzung
5	Schallschutz
6	Energieeinsparung und Wärmeschutz
7	Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen

Tabelle 2: Die Grundanforderungen an Bauwerke der EU-Bauproduktenverordnung

Eine weitere Grundlage für das neue Konzept harmonisierter bautechnischer Vorschriften war der in Europa und auch international seit den 1990er Jahren diskutierte „Performance Approach“¹⁰, der schon in einigen europäischen Ländern als Grundlage für die Überarbeitung der Bauvorschriften diente. Das OIB untersuchte in diesem Zusammenhang auch die Systeme der Bauordnungen im

9 Verordnung (EU) 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates.

10 Guidelines for the Introduction of Performance-Based Building Regulations, Discussion Paper, Inter-Jurisdictional Regulatory Collaboration Committee (IRCC), Canberra 1998.

Vereinigten Königreich, Norwegen, Schweden und Finnland und verglich sie mit dem österreichischen und dem deutschen System¹¹.

2. Der Stufenbau der leistungsorientierten bautechnischen Vorschriften

Ein Hauptmerkmal des neuen Konzeptes ist der Stufenbau der leistungsorientierten bautechnischen Vorschriften, wobei von den „Grundanforderungen an Bauwerke“ ausgegangen wird. Das sind somit die für die bautechnischen Vorschriften relevanten *Schutzziele*. Um beurteilen zu können, ob ein bestimmtes Bauwerk diese Grundanforderungen erfüllt oder nicht, müssen diese Schutzziele jedoch konkretisiert werden. Gemäß dem Konzept der leistungsorientierten bautechnischen Vorschriften erfolgt die Konkretisierung in den folgenden zwei Stufen:

- Stufe 1: Die Schutzziele werden durch *qualitative* Anforderungen näher präzisiert. Dies sind bestimmte Eigenschaften und Funktionen, die vom Bauwerk erfüllt werden müssen, weshalb diese Ebene auch als „zielorientierte Anforderungen“ („functional requirements“) bezeichnet wird. Hierbei handelt es sich nicht um eine Beschreibung, *wie* dieses Schutzziel erreicht wird, sondern es geht darum, *was* durch dieses Schutzziel sichergestellt werden soll.
- Stufe 2: In der Folge werden jene (konkreten) *technischen* Anforderungen definiert, die dazu dienen, die zielorientierten Anforderungen zu erfüllen. Hier handelt es sich somit um die Frage, *wie* die jeweilige zielorientierte Anforderung erfüllt werden kann.

Die *Schutzziele* stellen somit gewissermaßen den thematischen Rahmen der bautechnischen Vorschriften dar (zB „Brandschutz“). Innerhalb eines solchen Schutzzieles gibt es dann eine Reihe von Sub-Zielen (zB „Tragfähigkeit des Bauwerkes im Brandfall“, „Ausbreitung von Feuer und Rauch innerhalb des Bauwerkes“, „Ausbreitung von Feuer auf andere Bauwerke“, „Fluchtwege“, „Erfordernisse für Rettung und Löscharbeiten im Brandfall“), aus denen die zielorientierten Anforderungen abgeleitet werden.

Unter *zielorientierten Anforderungen* versteht man in diesem Konzept Anforderungen, die ausschließlich unter Verwendung qualitativer Begriffe formuliert

11 Es ist hierbei jedoch anzumerken, dass der aus dem angelsächsischen Raum stammende Begriff „performance-based“ im Vereinigten Königreich, in den USA und in Staaten mit ähnlichen Rechtssystemen eine größere Bedeutung hat. In diesen Ländern enthielten „Building Regulations“ als sekundäre Rechtsvorschriften zumeist keine genaueren Vorgaben, sondern verwiesen auf Normen oder Leitlinien mit erprobten Lösungsansätzen, während in Österreich und in Deutschland technische Bauvorschriften schon sehr früh detaillierter waren, dabei aber aufgrund ihres Charakters als Rechtsvorschriften, um allgemein gültig zu bleiben, im Unterschied zu Normen oder Leitlinien auf beispielhafte technische Lösungsansätze verzichteten. Es kann also behauptet werden, dass der im angelsächsischen Raum propagierte „Performance Approach“ unserem System bautechnischer Vorschriften seit jeher inhärent ist, jedoch nicht in einer so klar strukturierten Weise, wie dies mit den neuen harmonisierten bautechnischen Vorschriften und den OIB-Richtlinien eingeführt wurde.

sind und Zielvorgaben festlegen, die erreicht werden müssen. Diese zielorientierten Anforderungen wurden in Österreich durch die oben erwähnte „Vereinbarung gem Art 15a B-VG über die Harmonisierung bautechnischer Anforderungen“ vereinheitlicht. In jenen Bundesländern, welche dieses Konzept bereits anwenden, sind die zielorientierten Anforderungen im Baurecht verankert (zumeist in „Bautechnikverordnungen“).

Die *technischen Anforderungen* der zweiten Ebene können entweder als „Leistungsanforderung“ („performance requirement“) formuliert werden, oder es kann eine konkrete Ausführung gefordert werden (vorgeschriebene Ausführung bzw „prescriptive requirement“). Eine Leistungsanforderung wird mittels quantitativer Ausdrücke (zB Kennwerten) formuliert, deren Erfüllung durch Berechnung, Prüfung oder Simulation nachgewiesen werden kann. Bei der vorgeschriebenen Ausführung wird hingegen direkt auf bestimmte Bauweisen, definierte Produkttypen, Klassen, Dimensionen oder sonstige festgelegte Planungselemente Bezug genommen (siehe Beispiele in Tabelle 3). In Österreich dienen die OIB-Richtlinien, auf die die Bundesländer in ihren Rechtsvorschriften verweisen, der Festlegung der technischen Anforderungen.



Abbildung 1: Vom Schutzziel zu den technischen Anforderungen

Anforderungsart	Definition	Beispiel
Zielorientierte Anforderung (Functional requirement)	Eine Anforderung, die ausschließlich unter Verwendung qualitativer Begriffe formuliert ist und eine Zielvorgabe festlegt, die erreicht werden muss.	„Bauwerke müssen so geplant und ausgeführt sein, dass bei einem Brand den Benutzern ein rasches und sicheres Verlassen des Bauwerkes möglich ist oder sie durch andere Maßnahmen gerettet werden können.“
Leistungsanforderung (Performance requirement)	Eine Anforderung, die mittels quantitativer Ausdrücke (zB Kennwerten) formuliert ist und deren Erfüllung durch Berechnung, Prüfung oder Simulation überprüft werden kann.	Grenzwerte für Sauerstoffkonzentration, CO ₂ -Konzentration, CO-Konzentration, Höhe der rauchfreien Schicht, Temperatur etc, die nicht über- oder unterschritten werden dürfen.
Vorgeschrriebene Ausführung (Prescriptive requirement)	Eine Anforderung, die mittels Verweis auf bestimmte definierte Produkttypen, Klassen, Dimensionen oder sonstige festgelegte Planungselemente ausgedrückt wird.	„Von jeder Stelle eines Raumes müssen in höchstens 40 m Gehweglänge ein direkter Ausgang zu einem sicheren Ort des angrenzenden Geländes im Freien oder ein Treppenhaus erreichbar sein.“

Tabelle 3: Die Grundanforderungen an Bauwerke der EU-Bauproduktverordnung

Obwohl bereits seit den 1990er Jahren der oben erwähnte „performance approach“ intensiv diskutiert wurde, bestehen noch heute selbst die modernsten bautechnischen Vorschriften – und somit auch die OIB-Richtlinien – nur zum Teil aus Leistungsanforderungen und enthalten daneben noch immer vorgeschrriebene Ausführungen. Der Nachteil einer vorgeschriebenen Ausführung ist der hohe Detaillierungsgrad der Anforderung, weshalb alternative Lösungen schwierig sind. Es wird somit durch vorgeschriebene Ausführungen der Freiheitsgrad gegenüber Leistungsanforderungen deutlich eingeschränkt (siehe Abbildung 2). Welche technischen Anforderungen erfüllt werden müssen, damit diese zielorientierten Anforderungen erreicht werden, ist dann die eigentliche Frage bei der Erarbeitung konkreter bautechnischer Vorschriften in „Stufe 2“.