

Jörg Schielein

Dynamik der Regelungsdichte bei Planung, Bau und Betrieb von Gebäuden

Herausforderungen und Lösungsansätze für die kommunale Praxis

Der Beitrag befasst sich mit der Herausforderung kommunaler Gebäudebetreiber, fehlende Ressourcen mit den bestehenden Anforderungen an einen rechtskonformen Gebäudebetrieb in Einklang zu bringen. Dabei werden aktuelle gesetzgeberische Entwicklungen beim Neubau, der sachgerechte Umgang mit dem bestehenden technischen Regelwerk und die Frage, wie mit einem oft erheblichen Sanierungsstau mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen umgegangen werden kann, analysiert.

Die Dynamik der Regelungsdichte ist eine Herausforderung

Zu Recht wird regelmäßig darauf hingewiesen, dass die Regelungsdichte für Planung, Bau und Betrieb von Gebäuden kontinuierlich zunimmt. Damit einher geht meist der Hinweis auf eine zunehmende Überforderung und nahezu unmögliche Erfüllung sämtlicher Anforderungen. Gerade im kommunalen Umfeld, wo neben dieser Entwicklung der Regulatorik häufig ein erheblicher Mangel an Fachkräften und zusätzlich ein massiver Investitionsstau besteht, stehen Verantwortliche vor scheinbar unlösbaren Herausforderungen. Bei genauerer Betrachtung sollte bei der Suche nach Lösungsansätzen nach Lebenszyklusphasen einer Immobilie differenziert werden.

Der „Bauturbo“ und Gebäudotyp E können in Teilbereichen helfen

Aktuell werden u. a. durch Initiativen, wie den „Hamburg-Standard“¹, den Gebäudotyp E oder den aktuellen Kabinettsbeschluss zum „Bauturbo“², im Wesentlichen für den Wohnungsbau Maßnahmen diskutiert und ergriffen, um kostengünstigeres, bedarfsgerechteres und vereinfachtes Bauen zu erleichtern und zu beschleunigen. Diese Maßnahmen scheinen vielversprechend und können insbesondere durch die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung und perspektivisch eine weitgehend abgesicherte Abweichung von allgemein anerkannten Regeln der Technik eine Entlastung der öffentlichen Auftraggeber unterstützen.

Ziel der Bundesregierung ist insoweit, u. a. das Gesetzgebungsverfahren zur Anpassung der baurechtlichen Vorschriften („Bauturbo“) bis Herbst 2025 abzuschließen. Die „Leitlinie und Prozessempfehlung Gebäudotyp E“ des BMWSB wurde bereits im Juli 2024 veröffentlicht und sollte eigentlich bereits durch eine Änderung des BGB auch un-

mittelbar im Anschluss daran gesetzlich unterlegt werden. Wegen des Regierungswechsels wurde ein entsprechender Kabinettsbeschluss der Ampelregierung allerdings nicht weiterverfolgt. Der Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung sieht jedoch ebenfalls vor, dass der Gebäudotyp E weiterverfolgt und damit relevante Erleichterungen bei der Umsetzung von Bauvorhaben mit hoher Verbindlichkeit geschaffen werden sollen.

Vielversprechend ist insoweit, dass auch das Deutsche Institut für Normierung e. V. (DIN) als Herausgeber einer großen Zahl von allgemein anerkannten Regeln der Technik eine Flexibilisierung bei deren Anwendung ausdrücklich befürwortet.³ Eine solch breite Unterstützung wird notwendig sein, um die gesteckten Ziele möglichst schnell großflächig in der Praxis zu verankern. Damit werden insbesondere Maßnahmen zur Bekämpfung der Wohnungsknappheit und zur Förderung eines sozialverträglichen Mietpreisniveaus gestützt.

Die Herausforderungen beim Umgang mit dem kommunalen Gebäudebestand insgesamt – sowohl beim Wohnen als auch bei anderen Nutzungen, wie für Schulen – werden damit nicht gelöst. Aber diese Initiativen, die vielfach unter dem Oberbegriff „Bürokratieabbau“ behandelt werden, können Impulse setzen und bei entsprechendem politischem Willen eine Ausstrahlungswirkung auf den (kommunalen) Gebäudebestand, dessen Sanierung, Umbau und laufenden Betrieb haben. Denn, was bei „Wohnen“ möglich ist, sollte auch bei „Verwaltung“ oder „Schule“ möglich sein.

Erleichterungen im laufenden Gebäudebetrieb schon jetzt möglich

Kein Gebäudebetreiber muss allerdings auf diese Entwicklung warten. Bekanntermaßen ist die Betriebsphase einer Immobilie erheblich kostenträchtiger als der Bau. Der allgemeine Diskurs geht insoweit für den Bau von einem An-

¹ www.bezahlbarbauen.hamburg (zuletzt abgerufen: 25.06.2025).

² Pressemitteilung des BMWSB vom 18.06.2025 mit Verweisen auf den aktuellen Stand des Gesetzgebungsverfahrens.

³ Pressemitteilung DIN e. V. vom 12.11.2024; Zitat Daniel Schmidt, Vorstand DIN e. V.: „Bei DIN begrüßen wir die Ziele des Gebäudotyp E Gesetzes insgesamt.“

teil von 20 % der Lebenszykluskosten und von 80 % der Kosten für den Betrieb aus. Hier besteht schon jetzt ein großer Hebel, wenn es um eine Optimierung des Bestands geht.

Eine wichtige Weichenstellung erfolgt dabei in der Planungs- und Bauphase. Würden hier, wie von den Betreibern seit Langem gefordert, die Bedürfnisse des Gebäudebetriebs mehr berücksichtigt, könnten operativ und kostensteigernd erhebliche Beiträge zur Optimierung der Betriebsphase geleistet werden. Nach wie vor sind Planungs- und Bauphase – mit Ausnahme von PPP-Projekten – zu stark von der danach folgenden Betriebsphase entkoppelt. Dabei gäbe es Möglichkeiten, bereits in Ausschreibungen für Bauvorhaben Auflagen aufzunehmen, die eine reibungslose Übergabe und einen optimierten Betrieb unterstützen.

Das gilt für die Planung und Ausführung bestimmter Bauteile und deren Lage sowie Zugänglichkeit genauso wie für die Sicherstellung der betriebsnotwendigen Dokumentation zum Zeitpunkt der Übergabe. Bauherren können mit vergleichsweise geringem Zusatzaufwand in dieser Phase durch die Ergänzung von Ausschreibungen und begleitet durch eine umfassendere Projektorganisation, die insbesondere die Betreiber mehr einbezieht, deutliche Verbesserungen erzielen. In nahezu jedem Portfolio finden sich architektonisch sicher interessante Details, die erhebliche Mehrkosten im laufenden Betrieb nach sich ziehen und bei einer Gesamtschau über den Lebenszyklus wohl häufig nicht umgesetzt würden.

Auch was die betriebsnotwendige Dokumentation angeht, besteht kein Erkenntnis-, sondern nur ein Umsetzungsdefizit. Welche Unterlagen aus der Planungs- und Bauphase für die Betriebsphase von Bedeutung sind, ist leicht ermittelbar und kann jederzeit bei Ausschreibungen mit besonderen Anforderungen oder Zahlungszielen etc. gesehen werden.

Vereinzelt, insbesondere bei hoch spezialisierten Institutionen und Gebietskörperschaften mit hoher Immobilienkompetenz, sind solche Überlegungen bereits gut verankert. Es ist wünschenswert, dieses Wissen zu nutzen und beispielsweise mehr Best Practices zu veröffentlichen. Allerdings helfen solche Erwägungen insbesondere im Neubau und bei größeren Bauvorhaben. Auch das ist also zumindest kurz- und mittelfristig nur ein Beitrag und nicht der „große Wurf“. Der liegt in einem anderen Umgang mit dem Bestand. Dabei sind neben der in allen Bereichen herausfordernden Personalsituation vor allem zwei Aspekte zu reflektieren: zum einen die hohe Regelungsdichte, die Gesetz- und Normgeber für den Gebäudebetrieb in Kraft setzen oder veröffentlichen, und zum anderen die erheblichen Defizite der nachhaltigen Instandhaltung, die einen regelkonformen Betrieb oder eine leistbare Sanierung vielfach de facto unmöglich machen.

Die Regelungsdichte ist hoch, aber ...

Welche Regelungen für den Betrieb von Gebäuden gelten, ist je nach Bundesland, Art und Nutzung eines Gebäudes und individuellen Genehmigungsinhalten verschieden. Ak-

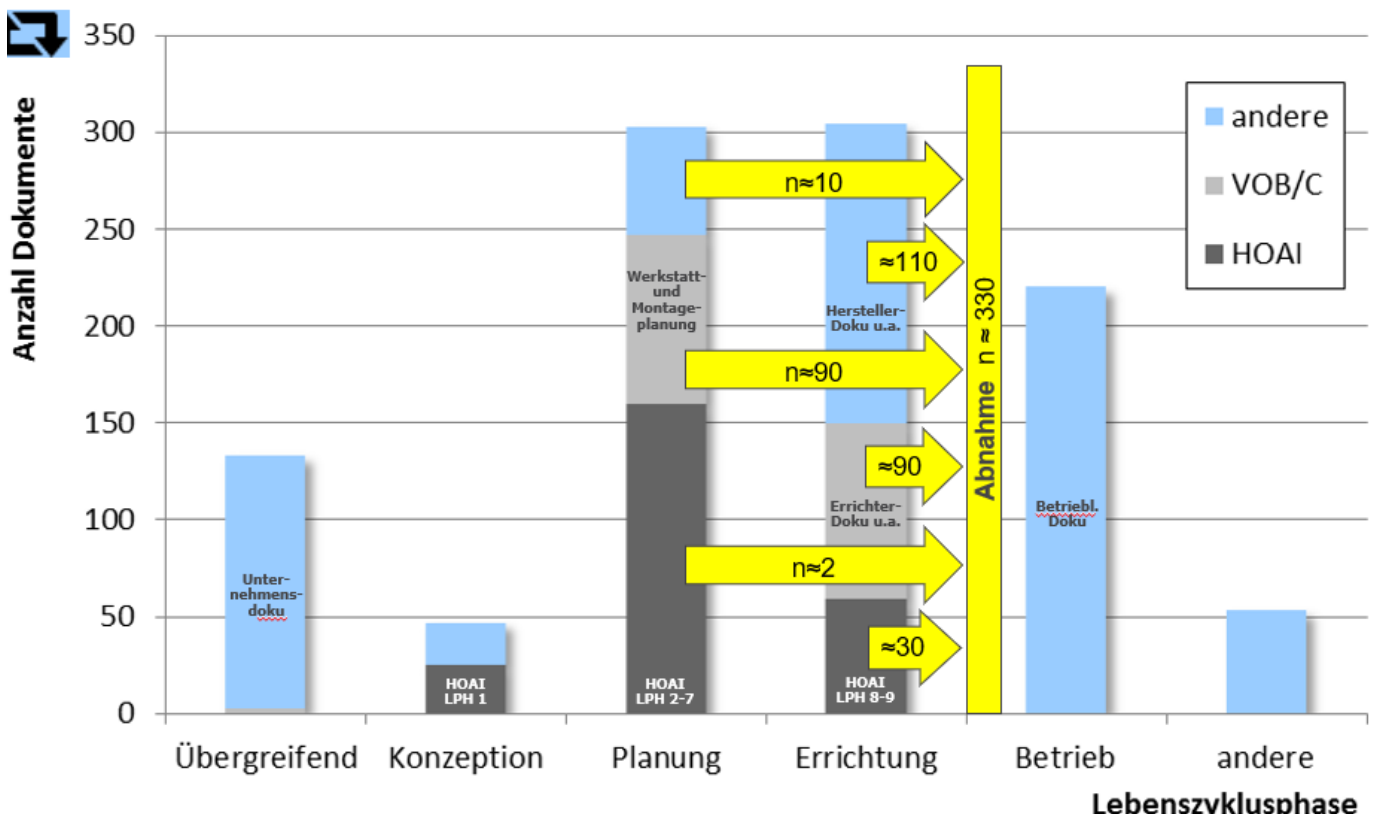


Abb. 1: Dokumentationen im Lebenszyklus (Quelle: Ulrich Glauche, Rödl & Partner)

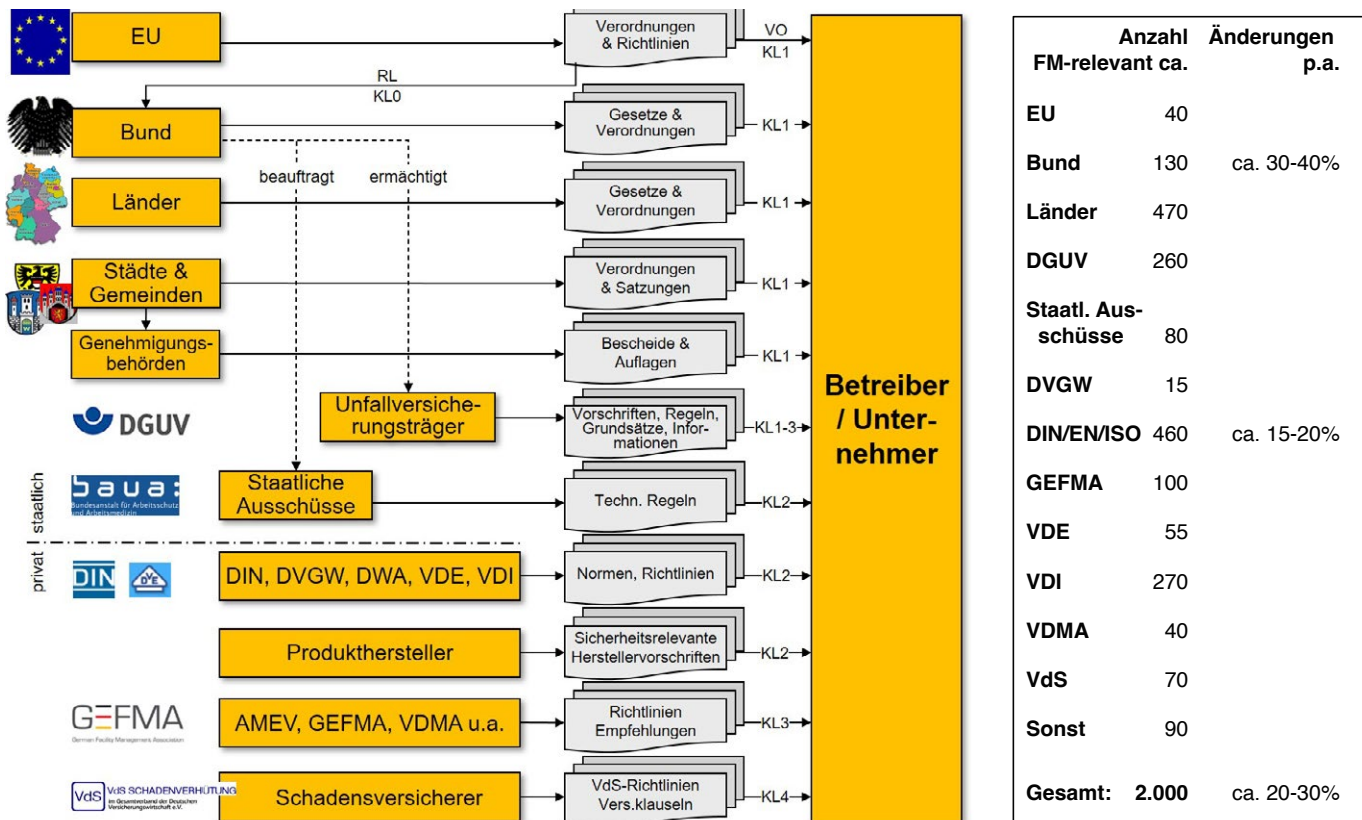


Abb. 2: Gesetzgebung in Deutschland (vereinfacht) (Quelle: gefma 310)

tuell geht man davon aus, dass mehr als 2000 Gesetze und Regelwerke in Deutschland Inhalte mit Bezug zum laufenden Gebäudebetrieb enthalten. Pro Objekt ist dabei jeweils nur ein Teil relevant, dennoch sind die Aufgaben, die Anforderungen an die Qualifikation von Ausführenden und Dokumentationserfordernisse regelmäßig sehr umfangreich. Dazu kommt, dass die Änderungsrate der relevanten Regelwerke hoch und im Mehrjahresdurchschnitt bei etwa 20 bis 30 % liegt.

Gleichzeitig ist aber auch feststellbar, dass im Umgang mit den Gesetzen und Regelwerken nach wie vor große Unsicherheit besteht. Und diese Unsicherheit führt zum Teil zu einem von Sorgen begleiteten Umgang mit dem Thema. Nachdem der scheinbar exorbitant hohen Zahl an regulatorischen Anforderungen in der Regel zu geringe Ressourcen sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht gegenüberstehen, wirken manche Organisationen ratlos und manchmal fast wie gelähmt.

Wenn eine Organisation also nicht resignieren will, muss sie priorisieren. Diese Priorisierung fällt nach wie vor vielen Verantwortlichen schwer, weil sie spezielle organisatorische, technische und rechtliche Kompetenz erfordert. Die Überlegungen zum Gebäudetyp E, eine sachliche Auseinandersetzung mit der Normenhierarchie und den Möglichkeiten zu sachgerechten individuellen Lösungen zu kommen, können insoweit sehr hilfreich sein und zu einer besseren Orientierung beitragen.

Der Branchenverband gefma e. V. hat vor diesem Hintergrund bereits vor Jahren ein Klassifizierungssystem veröffentlicht, das verdeutlicht, welche Anforderungen zwingend einzuhalten sind, von welchen unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden kann und welche ausschließlich empfehlenden Charakter haben.⁴

Vielfach werden von öffentlichen Auftraggebern für die Wahrnehmung der Instandhaltungspflichten die Empfehlungen der AMEV genutzt. Diese Empfehlungen sind fachlich unbestritten sehr geeignet, einen nachhaltigen und sicheren Anlagenbetrieb zu gewährleisten, sie gehen aber nicht nur über andere in der Branche etablierte Standards, wie das VDMA-Einheitsblatt 24186, hinaus, sondern werden auch im Rahmen der vorgenannten Klassifizierung unter Konformitätslevel 3 – Empfehlung geführt. Empfehlungen sind aber gerade keine Verpflichtung und das damit verbundene Potenzial zur Reduzierung des Ressourceneinsatzes beim Gebäudebetrieb wird nach wie vor zu selten individuell bewertet, geschweige denn ganz oder teilweise gehoben.

Etwas Vergleichbares gilt auch für Regelwerke der Kategorie Konformitätslevel 2. Zu dieser Kategorie gehören ganz maßgeblich die Normen und Regelwerke von DIN, DVGW, VDE etc. Auch diese Normen sind regelmäßig von ausgewiesenen Fachleuten erarbeitet und bieten meist für die

⁴ gefma 310 – Vorschriften, Technik Klauseln und Konformitätslevels im Facility Management, zuletzt aktualisiert im Juni 2023.

betriebliche Praxis wertvolle Orientierung. Ihre Anwendung genießt deshalb zu Recht eine sogenannte „Vermutungswirkung“. Das heißt, dass bei ihrer Beachtung davon ausgegangen werden kann (vermutet wird), dass die gesetzlich verbindlich normierten Ziele beim Gebäudebetrieb erreicht werden.

Dennoch sind auch diese Regelwerke nicht unmittelbar verbindlich, und Abweichungen können in nennenswerten Fällen gerechtfertigt und durch aufwandsärmere Lösungen ersetzt werden. Dabei können etwa Stichprobenprüfungen mit Risikomanagementansätzen anstelle von Vollprüfungen eingesetzt werden. Auch die Verlängerung von Wartungsintervallen ist in vielen Fällen möglich. Je nach Nutzung und individuellen Rahmenbedingungen finden sich erfahrungsgemäß in jedem Portfolio Ansätze für eine Reduzierung des Aufwands ohne Einschränkung der Rechtskonformität.

Bei der Priorisierung sollte deshalb zunächst die Umsetzung der unmittelbar verbindlichen Anforderungen (z. B. SV-Prüfungen und deren Nachbearbeitung) sichergestellt und dann in Abhängigkeit von den jeweiligen Nutzungen und Gefährdungspotenzialen risikoorientierte Maßnahmenkataloge entwickelt werden.⁵ Das wird allerdings nur gelingen, wenn FM-Ausschreibungen nicht „von der Stange“ (Stichwort: „alle Wartungen einmal jährlich“, unabhängig davon, worum es sich handelt) erfolgen oder ein Leistungsbild vereinbart wird, das womöglich vom ausführenden Dienstleister vorgeschlagen wird. Eine regelmäßig etwas aufwendigere, individuelle Vorbereitung einer FM-Ausschreibung ermöglicht auf Sicht von zwei bis drei Jahren in jedem Fall einen geringeren Ressourceneinsatz als eine Standardausschreibung, bei der Leistungen beschafft werden, die tatsächlich nicht unbedingt erforderlich sind.

Es kann damit festgestellt werden: Die bestehende Regelungsdichte für den Gebäudebetrieb ist grundsätzlich etwas Gutes. Sie bietet ein breites Spektrum an fachlich sehr fundierten Orientierungshilfen und stellt so eine hervorragende Basis für alle denkbaren Situationen im Gebäudebetrieb dar. Die grundsätzlich positive Sicht wird dann ins Negative verkehrt und die Regelungsdichte zu einer kaum zu bewältigenden Bürde, wenn der Umgang damit auf falschen Prämissen oder bei genauerer Betrachtung nicht sachgerechten Ängsten, z. B. vor einer persönlichen Haftung oder ähnlichem, beruht. Wenn also zu wenig darüber nachgedacht wird, ob einer Empfehlung eines Regelwerks im konkreten Einzelfall wirklich gefolgt werden sollte oder nicht, gegebenenfalls doch kostengünstigere Alternativen bestehen.

Ein objektiv-sachlicher und kenntnisreicher Umgang mit dem technischen Regelwerk, der organisatorische, technische und rechtliche Kompetenz einbezieht, kann damit aus dem Fundus von Regelwerken für jedes Portfolio die richtigen Grundlagen filtern. So kann auch bei knappen Ressourcen ein sachgerechter Gebäudebetrieb sichergestellt werden. Die Diskussion zu den Erleichterungen beim Gebäudetyp E stützen diesen Ansatz eines mündigen Umgangs mit dem technischen Regelwerk. Darin liegt eine Chance für die kommunalen Gebäudebetreiber.

Die Altlast „Sanierungsstau“ und der sachgerechte Umgang damit

Der mündige Umgang mit dem technischen Regelwerk ist ein wirkungsvoller Ansatz, der bei vielen kommunalen Gebäudebetreibern nur einen Teil der Lösung darstellt. Der Grund dafür ist, dass kaum eine öffentliche Gebietskörperschaft jährlich die empfohlenen 1,5 % der Herstellungskosten in den Erhalt der Gebäude investiert und die Gebäude damit häufig in einem, aus Sicht der Betreiberverantwortung, durchaus kritischen Zustand sind.

Dadurch stehen viele Verantwortliche vor der Herausforderung, für einen rechtskonformen Unterhalt von Gebäuden sorgen zu müssen, deren Zustand das streng genommen objektiv unmöglich macht. Klassiker sind dabei in der Vergangenheit unterlassene SV-Prüfungen der Betriebssicherheit unterschiedlicher Gewerke – oder unterlassene Maßnahmen zur Gewährleistung des Brandschutzes etc. Holt man diese Prüfungen nach, steht eine Stilllegung von Anlagen und sogar Gebäuden im Raum. Eine Zwickmühle.

Wer in dieser Situation auf den Pfad eines regelkonformen Gebäudebetriebs zurückkehren will, muss häufig entweder bereit sein, Gebäude oder Gebäudeteile für eine groß angelegte Sanierung vorübergehend stillzulegen oder sehenden Auges unter Inkaufnahme von Gesetzesverstößen den Gebäudebetrieb fortsetzen und versuchen, mit kleinen Schritten sukzessive einen besseren Gebäudezustand zu erreichen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Prüfergebnisse von Sachverständigen (ZÜS) vielfach nicht nachvollzogen werden können und damit auch nicht in jedem Fall sichergestellt ist, dass das getroffene Urteil tatsächlich der individuellen Situation angemessen ist oder besondere Umstände – oder manchmal auch nur ein anderer Prüfer – nicht eventuell zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre. Das gilt auch für die Einschätzungen von Brandschutzsachverständigen, welche Maßnahmen zur Aufrechterhaltung eines sicheren Gebäudebetriebs erforderlich sind. Hier gehen erfahrungsgemäß die Einschätzungen immer wieder erkennbar auseinander. Dieses Dilemma von Stilllegung oder bewusst regelwidrigem Weiterbetrieb ist alles andere als trivial. Für die Verantwortlichen ist es umso schwieriger, weil sie meist

⁵ In diesem Sinne auch Prof. Dr. Gerd Motzke, ehem. Vorsitzender Richter am Oberlandesgericht München: „Wir machen eine Empfehlung zu einem absoluten Maßstab, das ist eigentlich Irrsinn.“ Quelle: Teures Bauen: Bremst sich die Branche mit Normen und Standards selbst aus?, Verband Beratender Ingenieure News vom 04.01.2024, zuletzt aufgerufen am 18.06.2025.

nur bedingt selbst für zum Teil jahre- oder sogar jahrzehntelange Versäumnisse die Verantwortung tragen.

Ein Diskussionsbeitrag dazu könnte sein, dass gesetzlich oder behördlich abgesichert ein Dispens für die Erfüllung gewisser Auflagen oder gesetzlicher Forderungen ermöglicht wird. Das wäre vorstellbar, wenn ein zeitlich befristeter und nach Abwägung aller relevanten Interessen geeigneter Maßnahmenplan aufgestellt wird, der eine Annäherung an einen regelkonformen Gebäudebetrieb gewährleistet. Im wirtschaftlichen Umfeld sind solche „Stundungen“ in Kombination mit Sanierungs- und Restrukturierungsplänen üblich und bieten einen Ausweg aus einer ansonsten eher verfahrenen Situation.

Dabei ist klar, dass es bei der Sicherstellung eines rechtskonformen Gebäudebetriebs um die Sicherheit von Leib und Leben, den Schutz der Umwelt oder andere besondere Rechtsgüter geht und deshalb ein besonderer Maßstab an solche Maßnahmenpläne mit einer angemessenen Risikoabwägung gestellt werden muss. Dennoch zeigt die Erfahrung im Einzelfall, dass solche Abreden aller relevanten Beteiligten möglich sind und so schon der ein oder andere „gordische Knoten“ durchschlagen werden konnte.

Wenn gleichzeitig über die Reproduzierbarkeit der Ergebnisse von Sachverständigenprüfungen und damit die Vermeidung unterschiedlicher Ergebnisse bei unterschiedlichen Akteuren oder gar die Relativierung der Verbindlichkeit solcher Prüfungsergebnisse diskutiert würde, böte dies einen weiteren Ansatz zur Auflösung eines Konflikts, der faktisch vorhanden ist, aber mit dem bestehenden Arsenal an Maßnahmen nicht ohne Weiteres beendet werden kann.

Fazit

Die hohe Regelungsdichte beim Gebäudebetrieb und ihre Dynamik ist per se nicht das Problem der kommunalen Gebäudebetreiber. Es ist vielmehr der Umgang damit und eine häufig nicht sachgerechte Wahrnehmung der Verbindlichkeit der umfangreichen Anforderungen. Ein mündiger Umgang damit bietet erhebliche Chancen, den Gebäudebetrieb ressourcenschonender zu gewährleisten. Wenn eine schutzzielorientiertere Sicht auf den Katalog der Regelwerke mit einer engen Abstimmung zwischen der Planungs- und Bauphase mit der Betriebsphase kombiniert wird, wird das Potenzial für den optimierten Gebäudebetrieb zusätzlich besser genutzt.

Dies allein wird angesichts des Zustands kommunaler Gebäude allerdings nicht ausreichen. Die Aufholung des Sanierungsstaus ohne Stilllegung weiter Teile des Bestands ist und bleibt eine Herausforderung, deren Bewältigung zum Teil sehr anspruchsvoll ist und bis auf Weiteres individuelle Risikobereitschaft erfordert und voraussichtlich nur mit einer gesetzgeberischen Lösung, vergleichbar mit den aktuell beim Gebäudetyp E diskutierten Erleichterungen, beseitigt werden kann.



Jörg Schielein

LL. M., Rechtsanwalt und Partner bei Rödl & Partner, Nürnberg

Kleinstadt-Web-Talks 2025/2026



Kleinstadt
Akademie



Bundesverband
Wohnen und
Stadtentwicklung

Das kostenfreie Format der Kleinstadt-Web-Talks stärkt den Wissenstransfer zwischen kleinen Städten und Gemeinden. In der einstündigen Web-Talk-Reihe geben Führungskräfte der Verwaltung (u. a. Bürgermeister, Amtsleiter) Einblicke in ihre Praxiserfahrungen. Zu wechselnden Themen zeigen sie, wie eine zukunftsfähige Stadtentwicklung gelingen kann – und welche Lösungen sich auch auf andere Kommunen übertragen lassen.

Die Kleinstadt-Web-Talks sind ein gemeinsames Angebot der **Kleinstadt Akademie** und des **vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.**

Eingeladen sind Personen aus Verwaltung und Politik kleiner Städte und Gemeinden. Die Reihe wird fortlaufend ergänzt.

Kommende Termine:

27. August 2025 | 10:00 Uhr | online | KT250003

Wir für Euch – Wohnen im Alter in der Gemeinde Vrees

Ein beispielgebendes Projekt für alle Generationen

Referent:

Heribert Kleene, Bürgermeister der Gemeinde Vrees

24. September 2025 | 10:00 Uhr | online | KT250004

Bündeln, bauen, bewegen

Städte und Gemeinden aus Ostwestfalen-Lippe gründen eine interkommunale Entwicklungsgesellschaft für Wohnraum- und Stadtentwicklung

Referenten:

Friso Veldink, Bürgermeister der Gemeinde Dörentrup

Torben Blome, Bürgermeister der Stadt Lügde

Marvin Rösch, Fachgebietsbereichsleiter Öffentliche Sicherheit und Ordnung der Gemeinde Extertal

Weitere Infos unter: <https://www.vhw.de/termine/kleinstadt-web-talks/> oder QR-Code nutzen:



Die Geschäftsstelle Kleinstadt Akademie wird durch das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen gefördert und durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung begleitet.

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



BBSR