

Mitteilung

der Landesregierung

Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags; hier: Bestandsschutz bei der Regulierung von älteren „Fliegen- den Bauten“ von Schaustellern

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 16. Juli 2015 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 15/7081 Nr. 28 Ziffer 2 und 3):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. zu prüfen, ob für bestehende Fahrgeschäfte im Rahmen der Änderung der Prüfvorschriften der DIN 4112 bzw. der neuen DIN EN 13814 ein Bestandsschutz möglich ist;
2. sich für die Schaffung eines solchen Bestandsschutzes einzusetzen;
3. dem Landtag über das Erreichte bis zum 30. September 2015 zu berichten;
4. im Rahmen der Bauministerkonferenz die bauaufsichtlichen Einführungsbestimmungen der europäischen Sicherheitsnorm unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung zu überprüfen, sich für eine bundeseinheitliche Regelung einzusetzen und dabei auch die Hinweise der Berufsverbände der Schausteller ausdrücklich einzubeziehen.

Bericht

Mit Schreiben vom 1. August 2017, Az.: III-4415.5 berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Die Bauministerkonferenz hat am 21. Oktober 2016 in Magdeburg die bauaufsichtliche Behandlung von Fliegenden Bauten weiter beraten.

Ausgangspunkt war der Auftrag der Bauministerkonferenz vom 30. Oktober 2015 an die für Fliegende Bauten zuständigen Gremien, die Systematik zur Genehmigung Fliegender Bauten und mögliche Varianten im Hinblick auf die Hinweise der Schausteller zu untersuchen und der Bauministerkonferenz zu berichten (vgl. Drucksache 15/7749).


Durch die aktuelle Rechtsprechung des OVG Lüneburg gemäß Urteil 1 LC 178/14 vom 4. Dezember 2015 (vgl. Anlage) wurde festgestellt, dass die Anwendung der Technischen Baubestimmung DIN EN 13814 für ältere Fliegende Bauten generell betrachtet verhältnismäßig ist (Rn. 97). Die Beibehaltung der derzeitigen Genehmigungssystematik ermöglicht den Betreibern danach, auch ohne Gewährung eines dauerhaften Bestandschutzes, einen sicheren Betrieb ihrer Anlagen mit verhältnismäßigem wirtschaftlichem Aufwand. Damit wurde die bisherige Genehmigungspraxis mit befristeten Ausführungsgenehmigungen in vollem Umfang bestätigt.

Bei ihren Beratungen am 21. Oktober 2016 hat die Bauministerkonferenz keine abschließende Entscheidung getroffen. Vielmehr hat sie die zuständigen Gremien gebeten, alternative Vorschläge für die Genehmigung Fliegender Bauten zu erarbeiten, diese mit den Schaustellerverbänden zu erörtern und bis zur nächsten Bauministerkonferenz einen Beschlussvorschlag zu unterbreiten.

Die Landesregierung wird dem Landtag über das Ergebnis gesondert berichten.

Recherchieren unter juris | Das Rechtsportal

Langtext

Gericht:	OVG Lüneburg 1. Senat	Quelle:	
Entscheidungsdatum:	04.12.2015	Normen:	§ 3 BauO ND 2012, § 66 BauO ND 2012, § 75 BauO ND 2012, § 83 BauO ND 2012
Aktenzeichen:	1 LC 178/14	Zitiervorschlag:	OVG Lüneburg, Urteil vom 04. Dezember 2015 - 1 LC 178/14 -, juris
Dokumenttyp:	Urteil		

Verlängerung einer Ausführungsgenehmigung für Fahrgeschäft**Leitsatz**

1. Ausführungsgenehmigungen für Fliegende Bauten vermitteln keinen Bestandsschutz.(Rn.74)
2. Prüfungsmaßstab jeder Verlängerung ist das zum Zeitpunkt der Entscheidung geltende öffentliche Baurecht.(Rn.71)
3. Um abstrakten Gefahren zu begegnen, dürfen Technische Baubestimmungen auch Vorsorge treffen.(Rn.94)
4. Technische Baubestimmungen können den Charakter einer normenkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift haben.(Rn.85)
5. In diesem Fall verfügt die Behörde über einen Beurteilungsspielraum zur Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit.(Rn.99)
6. Die Technische Baubestimmung, mit der die DIN EN 13814 auch für sog. Altanlagen umgesetzt worden ist, ist generell verhältnismäßig.(Rn.97)
7. Im Einzelfall auftretenden Unverhältnismäßigkeiten kann nur durch Abweichungsentscheidung oder Austauschmittel begegnet werden.(Rn.162)

Verfahrensgang

vorgehend VG Hannover 4. Kammer, 15. Oktober 2014, Az: 4 A 10871/14, Urteil

Tenor

Im Umfang der Erledigungserklärungen (betrifft A1 und A4) wird das Verfahren eingestellt.

Auf die Berufung der Beklagten wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 4. Kammer - vom 15. Oktober 2014 geändert und die aufrechterhaltene Klage abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen zu 2/3, zu 1/3 fallen sie der Beklagten zur Last.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

I.

- 1 Der Kläger möchte erreichen, dass die Beklagte die Ende März 2016 anstehende Verlängerung der Ausführungsgenehmigung für sein nicht ortsfest betriebenes Fahrgeschäft (Achterbahn „black hole“; Fliegender Bau im Sinne der Bauordnung) über dieses Datum hinaus erteilt und diese Erteilung nicht von der Anwendung der DIN EN 13814 abhängig macht, sondern der Prüfung wie bei allen Verlängerungsentscheidungen seit Inbetriebnahme, d. h. unverändert die im Februar 1983 entwickelte DIN 4112 zugrunde legt.
- 2 Die Achterbahn des Herstellers D. ist aufgrund einer erstmaligen Ausführungsgenehmigung des TÜV Bayern vom 24. August 1987 zum Prüfbuch Nr. E. in Betrieb. Seitdem sind wiederholt auf jeweiligen Antrag des Betreibers Befristungsverlängerungen, meist um ein Jahr, erteilt worden. Zwischenzeitlich wurde die Ausführungsgenehmigung auf den neuen Betreiber übertragen.
- 3 Am 02. April 2014 verlängerte die Beklagte die Ausführungsgenehmigung um 1 Jahr bis zum 31. März 2015. Die Entscheidung enthielt (Fettdrucke im Original)
- 4 „**Besondere Hinweise:** Vor der nächsten Verlängerung der Geltungsdauer der Ausführungsgenehmigung sind die statisch-konstruktiven Teile der Anlage durch den Sachverständigen eines Technischen Überwachungsvereins, nicht auf Stichproben beschränkt, überprüfen zu lassen.
- 5 Der höchstens 4 Monate alte mängelfreie Abnahmebericht ist dem Prüfbuch beizufügen. Bei festgestellten Mängeln sind Nachweise über deren Beseitigung ebenfalls beizufügen.“
- 6 Hintergrund dieses Hinweises war die Ersetzung der für Fahrgeschäfte einschlägigen DIN-Vorschriften. Inhalt dieser Normen sind Sicherheitsanforderungen an Fahrgeschäfte. Die alte nationale DIN 4112 wurde durch die Europäische DIN EN 13814 (vgl. Nds. MinBl 2012, Anlagenband S. 45 ff) ersetzt.
- 7 Die Europäische Norm (EN) wurde auf ein Mandat der Kommission (M/233) vom 4. Dezember 1996 hin von der Europäischen Normungsinstitution CENELEC als Teil der CEN erarbeitet. Die Kommission stellte sich eine baldige Fertigstellung vor, es sollten aber die betroffenen Kreise beteiligt werden. Das Mandat der Kommission nennt als Motive für den Normierungsbedarf die hohe Auslastung von Fahrgeschäften, die schlechte Ausbildung des Personals, den verschleißintensiven Auf- und Abbau bei Fliegenden Bauten sowie die hohen Risiken moderner Technik bei Fahrgeschäften (vgl. S. 1 des Mandats). Weiterhin wird klargestellt, dass die Mitgliedsstaaten für die rechtsverbindliche Normierung verantwortlich bleiben (S. 2, Ziff. 1 am Ende). Inhaltlich sollen Sicherheitsrisiken abgedeckt bzw. „ausgeschaltet“ und „größtmöglich“ gemindert werden (Mandat S. 6 Ziff. 1.2 lit. (a) und (b)). Der Auftrag erstreckt sich auch auf Regelungsvorschläge für die Störfallvorsorge (vgl. zB Ziff. 3.3.4 - Nothaltsysteme).
- 8 CEN/CENELEC legte die DIN EN 13814 erst im Juni 2005 vor. Es handelt sich dabei um eine Technische Regel, die europarechtlich nicht rechtsverbindlich ist, sondern auf freiwillige Beachtung angewiesen ist. Die Anwendbarkeit dieser Regeln wird soweit bekannt stets nur auf Neuanlagen bezogen; so geschah es auch hier.
- 9 Nach Fertigstellung der EN wurde die ausgearbeitete Regel zunächst als DIN EN 13814 als nationale DIN-Vorschrift übernommen. Die Bauministerkonferenz (ARGE Bau) erörterte eingehend die Probleme des Übergangs zu der DIN EN 13814 und der damit verbundenen Verschärfung der Sicherheitsanforderungen in ihren Gremien, u.a. in der Fachkommission Bauaufsicht und in dem Arbeitskreis Fliegende Bauten. Bei den Sitzungen des Arbeitskreises sind 5 Vertreter der Schaustellerverbände als Gäste ohne Stimmrecht anwesend/zugelassen. Die Verbände nahmen mit Schreiben an die Minister auf den Prozess der Einführung der DIN EN 13814 Einfluss. Das Hauptproblem lag nach diesen Stellungnahmen in den Kosten für die Erstellung neuer Prüfberichte, die für die Erteilung der Verlängerungsgenehmigung zur Ausführungsgenehmigung erforderlich würden. Die Gremien der Bauministerkonferenz verfolgten unterschiedliche Lösungsansätze. Zunächst wurde eine

mehrfährige Übergangsfrist gewährt. Weiter wurden ganze Anlagengruppen (Kinderkarusselle) freigestellt. Darüber hinaus bemühte man sich, Poollösungen für die Prüfunterlagen (vgl. Protokoll der 297. Sitzung der FK Bauaufsicht S. 43) zu finden, um so die Gutachterkosten auf alle Poolteilnehmer (Fahrgeschäftsbetreiber) zu verteilen und dadurch zu minimieren. Dieser Ansatz war wegen der Konkurrenz der Schausteller und Urheberrechtsproblemen nicht gänzlich erfolgreich. Schließlich wurde darauf verwiesen, dass die Landesbauordnungen Abweichungsmöglichkeiten von den Technischen Baubestimmungen ausdrücklich vorsähen. Darüber hinaus war man sich einig, dass in jedem Einzelfall die Verhältnismäßigkeit die Entscheidung über die Erteilung der Verlängerungsgenehmigung bestimmen müsse.

- 10 Um einen einheitlichen Umgang mit den Abweichungsmöglichkeiten sicherzustellen, entwickelten die Gremien der Bauministerkonferenz Entscheidungshilfen für die Genehmigungsbehörden. Zu diesen gehörten Musternebenbestimmungen, die auch die Beklagte wiederholt verwandt hat. Die Fachkommission Bauaufsicht der Bauministerkonferenz bat die Länder, diese Entscheidungshilfen durch die Prüfbehörden im Rahmen der Abweichungsentscheidungen umsetzen zu lassen.
- 11 Eine Neuauflage der Entscheidungshilfen wurde vom Arbeitskreis Fliegende Bauten der Fachkommission Bauaufsicht der ARGEBAU im Dezember 2014 beschlossen. In der Anlage 1 zu diesen Entscheidungshilfen wird eine weitere Frist gewährt.
- 12 Anlage 1 zu den Entscheidungshilfen enthält folgenden Vorschlag:
- 13 *„Fristverlängerung für Fahrgeschäfte*
- 14 *Anwendungsfall:*
- 15 *Die Ausführungsgenehmigung eines Fahrgeschäftes wurde bereits einmal unter Bezugnahme der MNB 6 verlängert. Nun steht die nächste Verlängerung an. Diese Verlängerung kann nach MNB 6 nur dann erfolgen, wenn der ebenfalls in MNB 6 beschriebene Prüfbericht vorgelegt wird. Der Prüfbericht liegt jedoch noch nicht vor.*
- 16 *Fristverlängerung und deren Voraussetzungen:*
- 17 *Die Ausführungsgenehmigung kann ohne Aktualisierung der Bauvorlagen um jeweils maximal ein weiteres Jahr verlängert werden, wenn*
- 18 *- die Eigentümerin/der Eigentümer die Verzögerung der Erstellung des Prüfberichtes nicht zu vertreten hat und*
- 19 *- sich aus den für die Verlängerung erforderlichen Prüfungen oder sonstigem Anlass keine konkreten Anzeichen an der Anlage selbst ergeben, die einer Verlängerung entgegenstehen.“*
- 20 (MNB = Musternebenbestimmung)
- 21 Aus der Niederschrift der 79. Sitzung des AK Fliegende Bauten S. 11 (vgl. 297. Sitzung FK Bauaufsicht S. 44) ergibt sich, dass ein Nicht-Vertreten-Müssen angenommen werden sollte, wenn ein Vorprüfbericht einer Prüfstelle für Fliegende Bauten vorgelegt wird oder zumindest in Auftrag gegeben (vgl. Niederschrift der 80. Sitzung AK TOP 4) ist. Dieser Vorprüfbericht soll dem Fahrgeschäftsbetreiber die Einschätzung ermöglichen, ob sich die Investition in den Prüfbericht lohnt, und feststellen, ob konkrete Gefahrenlagen eine Verlängerung für dieses konkrete Fahrgeschäft ausschließen.

- 22 Niedersachsen führte die DIN EN 13814 als Technische Baubestimmung durch Runderlass RdErl v. 28. September 2012 (Ifd. Nummer 2.7.2; Nds. MinBl S. 831) ein. In seiner Anlage 2.7/8 (MinBl S. 852) hieß es zu Nummer 1.1, Absatz 2:
- 23 „Diese Norm ist nicht anzuwenden für die Verlängerung von Ausführungsgenehmigungen für nach DIN 4112 bemessene und ausgeführte Fliegende Bauten, wenn die mit der Liste der Technischen Baubestimmungen vom 30.9.2011 (Nds.MBl. S. 743) als Anlage 2.7/2 veröffentlichten Anwendungsregeln eingehalten werden. Des Weiteren, wenn ein Prüfbericht von einem Prüfamf für Fliegende Bauten darstellt, dass sicherheitsrelevante Defizite aus den Unterschieden zwischen dieser Norm und der DIN 4112 hinsichtlich Bemessung und Ausführung des Fliegenden Baus nicht bestehen. Andernfalls muss im Prüfbericht dargelegt sein, durch welche Anforderungen diese Defizite kompensiert werden können.“
- 24 Das Land Niedersachsen entschloss sich jedoch in Abstimmung mit den anderen Bundesländern ein gutes Jahr später, im Interesse eines dynamischen Schutzes der Nutzer, der in der Landesbauordnung durch die Befristungen für die Genehmigung Fliegender Bauten angelegt sei, diese Sonderbehandlung von Altgeschäften auslaufen zu lassen. Im Runderlass v. 30. Dezember 2013 (Nds. MBl. 2014, S. 211; dort Anlage 2.7/8, Zu Nummer 1.1 [Fettdruck im Original] und 1.2) heißt es jetzt:
- 25 „Diese Norm ist anzuwenden für Fliegende Bauten nach § 75 NBauO, z.B. Karusselle...Achterbahnen, Rutschen... Sie gilt auch für die Bemessung entsprechender baulicher Anlagen, die in Vergnügungsparks für eine längere Zeit aufgestellt werden, mit Ausnahme der Windlastansätze...“
- 26 Für die Anwendung der Norm sind die Auslegungen, Stand: März 2010, zu beachten, die vom Arbeitsausschuss Fliegende Bauten NA 005-11-15 (<http://www.nabau.din.de>) veröffentlicht wurden.“
- 27 Durch Bescheid vom 21. Mai 2014 hatte die Beklagte dem Antrag des Klägers stattgegeben, die Ausführungsgenehmigung nicht nur um ein Jahr zu verlängern, und die Ausführungsfrist bis zum 31. März 2016 verlängert. Sie fügte im Tenor der Entscheidung den Passus hinzu:
- 28 Die Ausführungsgenehmigung verliert ihre Gültigkeit am 31.03.2015, wenn bis dahin kein mängelfreier Prüfbericht über sie [gemeint: die hier nicht interessierende Sonderprüfung] vorgelegt wurde.
- 29 Der Bescheid enthielt den Hinweis:
- 30 „Die nächste Verlängerung der Ausführungsgenehmigung kann nur dann erfolgen, wenn das Fahrgeschäft im Hinblick auf die Anforderungen nach DIN EN 13814 überprüft und bewertet wurde. Die Bewertung ist durch die Vorlage eines Prüfberichts einer Prüfstelle für Fliegende Bauten zu dokumentieren. Dieser Prüfbericht muss mindestens die Erfüllung folgender Punkte bestätigen:
- 31 A1 Fahrgastaufnehmende Einheiten mit nur einem Fahrgast (u.a. bestimmte Maßnahmen nach der DIN EN 13814)
- 32 A2 Schwingfestigkeitsnachweis
- 33 A3 Ermüdungsnachweis über Betriebsstunden (ebenfalls Forderungen nach der DIN EN 13814)
- 34 A4 Fahrgastrückhaltevorrichtung (dto.)
- 35 A5 Bereichsabsperrungen (dto.)

- 36 A6 Elektrische Anlage und Steuerungssysteme (dto., Anh. D)“
- 37 Nach Bekanntmachung des Runderlasses vom 30. Dezember 2013 verklagte der Kläger das Nds. Sozialministerium am 28. Februar 2014 vor dem Verwaltungsgericht Hannover zum Aktenzeichen 4 A 3807/14 mit dem Antrag festzustellen, er sei nicht verpflichtet, sein Fahrgeschäft nach der DIN EN 13814 überprüfen zu lassen. Maßgeblich für Bestandsanlagen habe weiter die nationale DIN 4112 zu sein. Nach Erörterung nahm der Kläger diesen Antrag in der mündlichen Verhandlung vom 26. Juni 2014 zurück.
- 38 Mit Formschreiben vom 27. Juni 2014, das als Einwurf-Einschreiben am 30. Juni 2014 auf den Weg gegeben wurde, beantragte der Kläger ohne jede weitere Angaben die Verlängerung der Ausführungsgenehmigung über den 31. März 2016 hinaus.
- 39 Das lehnte die Beklagte mit dem hier angegriffenen Bescheid vom 1. Juli 2014 ab. Unter Nummern 1 bis 3 der Begründung heißt es:
- 40 1. Vor der nächsten Verlängerung der Geltungsdauer der Ausführungsgenehmigung sind die statisch-konstruktiven Teile der Anlage durch den Sachverständigen eines Technischen Überwachungs-Vereins, nicht auf Stichproben beschränkt, überprüfen zu lassen.
- 41 2. Der höchstens 4 Monate alte mängelfreie Abnahmebericht ist dem Prüfbuch beizufügen. Bei festgestellten Mängeln sind Nachweise über deren Beseitigung ebenfalls beizufügen.
- 42 3. Die Verlängerung der Ausführungsgenehmigung kann nur dann erfolgen, wenn das Fahrgeschäft im Hinblick auf die Anforderungen nach DIN EN 13814 überprüft und bewertet wurde. Die Bewertung ist durch die Vorlage eines Prüfberichts einer Prüfstelle für Fliegende Bauten zu dokumentieren. Dieser Prüfbericht muss mindestens die Erfüllung folgender Punkte bestätigen:
- 43 Es folgen ins Einzelne gehenden Anforderungen zu den Punkten A1 bis A6.
- 44 Der Kläger legte gegen diesen Bescheid am 01. Juli 2014 mit der Begründung Widerspruch ein, die DIN EN 13814 ordne rechtlich verbindlich Bestandsschutz an. Das habe bei der Aufnahme der DIN EN 13814 in die Technische Baubestimmung nach § 83 Abs. 1 NBauO nicht verändert werden dürfen.
- 45 Diesen Widerspruch wies die Beklagte mit Widerspruchsbescheid vom 4. Juli 2014 zurück. Sie verwies erneut auf die notwendige Einhaltung der Technischen Baubestimmung, die die DIN EN 13814 umsetze und die nunmehr keinen Bestandsschutz mehr vermittele. Unionsrecht stehe einer Abänderung der Anwendbarkeit der EN 13814 im Rahmen der Umsetzung als Technische Baubestimmung nicht entgegen.
- 46 Die Anordnung zu den Punkten A1 und A4 hat die Beklagte zu Beginn des Berufungsverfahrens aufgehoben, weil sie den Kläger nicht betreffen; beide Beteiligten haben das Verfahren insoweit für erledigt erklärt.
- 47 Zur Begründung seiner daraufhin erhobenen Klage hat der Kläger geltend gemacht: Die DIN EN 13814 habe nach nationalem und europäischem Recht nicht für Altgeschäfte in Kraft gesetzt werden dürfen. Das sei insbesondere unverhältnismäßig.

- 48 Der Kläger hat beantragt,
- 49 die Beklagte unter Aufhebung von Nr. 3 des Bescheides vom 01.07.2014 und des Widerspruchsbescheides vom 04.07.2014 zu verpflichten, die Ausführungsgenehmigung zu verlängern.
- 50 Die Beklagte hat beantragt,
- 51 die Klage abzuweisen.
- 52 Die Beklagte hat klargestellt, die Nrn. 1 bis 3 ihres Ausgangsbescheides seien als Nebenbestimmungen zu verstehen, und erwidert: Unionsrecht erzwingt nicht, dass ein unverbindlicher Normierungsvorschlag für eine private Norm unverändert in das öffentliche nationale Recht übernommen werden müsse. Die Niedersächsische Bauordnung sei in Bezug auf Fahrgeschäfte konzeptionell auf einen dynamischen Grundrechtsschutz der Nutzer ausgerichtet. Eine Art „Bestandsschutz“ genieße der Betreiber, auch der von Altgeschäften mithin nicht. Damit würden Fliegende Bauten bewusst anders behandelt als sonstige bauliche Anlagen. Diesem Konzept entspreche der Runderlass vom 30. Dezember 2013. Der Übergang sei dadurch unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgestaltet worden, dass Altgeschäfte zunächst ausgenommen, später dann durch Einräumung einer Übergangsfrist bevorzugt worden seien.
- 53 Das Verwaltungsgericht hat die Beklagte mit dem angegriffenen Urteil vom 15. Oktober 2014 - 4 A 10871/14 verpflichtet, die Ausführungsgenehmigung zu verlängern. Zur Begründung hat es insbesondere ausgeführt: Der Kläger habe einen Anspruch auf Verlängerung der Ausführungsgenehmigung, weil er das öffentliche Baurecht einhalte. Dafür reiche es hier aus, die Vorgaben der (zurückgezogenen) DIN 4112 zu erfüllen. Den Anforderungen der DIN EN 13814 müsse der Kläger dagegen nicht genügen. Erstens sei diese nicht als Technische Baubestimmung wirksam eingeführt worden. Der in § 83 NBauO genannte Zweck der Abwehr konkreter Gefahren könne auf mildere Weise erreicht werden; die DIN 4112 reiche dazu aus. Zweitens sei hier ein Fall des § 83 Abs. 2, Satz 1, 2. Halbs. NBauO gegeben. Danach könne die Anwendung einer Technischen Baubestimmung nicht verlangt werden, wenn ihr Ziel - wie hier - durch Anwendung der DIN 4112 und damit auf andere Weise zu erreichen sei. Soweit das nicht der Fall sei, werde die DIN EN 13814 eingehalten, weil die Anlage des Klägers nachgerüstet worden sei.
- 54 Wegen der Einzelheiten wird auf die in JURIS veröffentlichten Ausführungen verwiesen.
- 55 Zur Begründung ihrer vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht die Beklagte geltend:
- 56 Technische Baubestimmungen seien konkretisierende Verwaltungsvorschriften. Bei deren Erlass habe die Exekutive einen Einschätzungsspielraum, den das Gericht nicht durch eigene Risiko einschätzung ersetzen dürfe. Der Rahmen der Ermächtigungsgrundlage in § 83 Abs. 1 NBauO sei eingehalten, weil diese Norm auch zur Abwehr abstrakter Gefahren ermächtige. Im Bereich abstrakter Gefahren sei im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit nicht zwischen Bestandsschutzanlagen und Neuanlagen zu unterscheiden. Die Technische Baubestimmung sei verfahrensfehlerfrei zustande gekommen, weil sie unter pluralistischer Gremienbeteiligung erarbeitet worden sei. Das gelte sowohl für die nationale wie für die übernationale Ebene. Sie sei auch inhaltlich nicht zu beanstanden, namentlich auch insoweit verhältnismäßig, als sie Geltung für Altgeschäfte beanspruche. Ihre Regelungen seien erforderlich, indem sie das Unfallrisiko im Vorsorgebereich mindere. Unverhältnismäßige, d. h. außer Verhältnis zum erzielten Sicherheitsgewinn stehende Kostenbelastungen löse sie für Altgeschäfte weder hinsichtlich des Prüf- noch des Aufwandes aus, der zur Mängelbehebung erforderlich sei. Der Kläger könne nicht eine Freistellung seines individuellen Fahrgeschäfts verlangen, weil die dafür einschlägigen Tatsachen nicht bekannt seien, sondern mit den Vorprüf- und Prüfberichten erst ermittelt werden müssten. Ein Vergleich mit den Regelungen für Freizeitparks sei unstatthaft, weil keine Gleichheit im Unrecht verlangt werden könne. Unionsrecht stehe der Anwendung der neuen Technischen Baubestimmung nicht entgegen.

- 57 Die Beklagte beantragt,
- 58 das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 4. Kammer - vom 15. Oktober 2014 zu ändern und die Klage - auch in der Fassung des nachfolgenden Hilfsantrages - abzuweisen.
- 59 Der Kläger beantragt,
- 60 die Berufung zurückzuweisen,
- 61 hilfsweise,
- 62 die Berufung mit der Maßgabe zurückzuweisen, dass festgestellt wird, die Beklagte dürfe die Verlängerung der Ausführungsgenehmigung für sein Fahrgeschäft (Achterbahn „Black Hole“) über den 31. März 2016 hinaus nicht davon abhängig machen, dass diese im Hinblick auf die Anforderungen nach DIN EN 13814 überprüft und bewertet und die daraufhin anzustellende Bewertung durch die Vorlage eines Prüfberichts einer Prüfstelle für Fliegende Bauten zu dokumentieren ist, welche mindestens die Erfüllung folgender Punkte bestätigt:
- 63 A2 Schwingfestigkeitsnachweis
- 64 A3 Ermüdungsnachweis über Betriebsstunden
- 65 A5 Bereichsabsperrungen
- 66 A6 Elektrische Anlage und Steuerungssysteme.
- 67 Der Kläger erwidert:
- 68 Das Verwaltungsgericht habe seiner Klage zu Recht stattgegeben. Die angegriffene Entscheidung stehe in Einklang mit dem Urteil des Bay. VG München vom 11. Februar 2015 (- M 9 K 14.4412 - juris). Die DIN EN 13814 sei aus Rechtsgründen weder allgemein noch auf sein Altgeschäft anzuwenden. Sie sei unverhältnismäßig, weil sie teils für die Gefahrenabwehr nicht erforderlich sei, teils unverhältnismäßige Kosten für die Nachrüstung von Altanlagen verursache. Es könne offen bleiben, ob sie im Hinblick auf die Produktion neuer Fahrgeschäftsanlagen für die Sicherheit erforderlich und hinsichtlich der Kosten verhältnismäßig sei. Jedenfalls für Altanlagen sei beides nicht der Fall. Erst recht gelte dies für seine Anlage. Dieser müsse Bestandsschutz eingeräumt werden. Unionsrecht erzwingt die unveränderte Übernahme des Normungsvorschlags und damit auch den Bestandsschutz für Altgeschäfte. Die Niedersächsische Bauordnung folge für Fahrgeschäfte nicht dem Konzept des dynamischen Schutzes mit sich dementsprechend wandelnden Betreiberpflichten. Hinsichtlich des Punktes A2 seien keine Unfälle bekannt geworden, die bei Beachtung der neuen Vorschrift nicht geschehen wären. Damit führe die Vorschrift zu keinem praktischen Sicherheitsgewinn, bewirke aber erhebliche Vorprüf-, Prüf- und ggf. Nachrüstkosten. In Bezug auf A3 beweise die Zeit, die sich die Prüfstellen ließen, dass keine Gefahren drohten. Durch die neuen Ermüdungsberechnungen und die daraus resultierenden Anforderungen werde kein Sicherheitsgewinn erzielt. Hinsichtlich A5 reiche es aus, wenn Hinweisschilder angebracht würden. Technische Maßnahmen seien sachlich nicht erforderlich und kostenbezogen unverhältnismäßig. Den neuen Anforderungen an die Elektrische Anlage (A6) habe sein Fahrgeschäft aufgrund seiner Bauart schon immer genügt.
- 69 Wegen der näheren Einzelheiten des Sachverhaltes und des Vortrages der Beteiligten wird auf die gewechselten Schriftsätze und die Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen, die in ihren wesentlichen Teilen Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

II.

- 70 Die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts ist zulässig, namentlich fristgerecht eingelegt und begründet worden. Sie ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Dem Kläger steht kein Anspruch zu, die Verlängerungsgenehmigung nach § 75 NBauO 2012 allein bei Erfüllung der DIN 4112 erhalten zu können. Das Land Niedersachsen hat die DIN EN 13814 rechtsfehlerfrei als auch für Altgeschäfte verbindlich eingeführt.
- 71 Die Klage ist als Verpflichtungsklage statthaft. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts enthält der Bescheid der Beklagten eine Ablehnung des vom Kläger gestellten Verlängerungsantrages mit Begründung und keine Stattgabe mit Nebenbestimmungen. Es mag sein, dass zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Hannover eine Verpflichtungsklage schon deswegen nicht Erfolg haben konnte, weil eine erneute Verlängerung erst nach weitgehendem Ablauf der Verlängerungsperiode erteilt werden kann und nicht im Vorhinein. Denn das Gesetz bezweckt gerade die Prüfung, ob in der Verlängerungsperiode Abnutzungen aufgetreten sind, die eine erneute Verlängerung ausschließen. Das könnte aber bei einer Vorabverlängerung gar nicht geprüft werden. Jedenfalls zum Zeitpunkt der zweiten mündlichen Verhandlung steht dies Argument der Sachdienlichkeit eines Verpflichtungsantrages in der Form eines Bescheidungsantrages nicht mehr entgegen. Deswegen ist der Hilfsantrag nicht zu bescheiden.
- 72 Die Klage hat mit ihrem Hauptantrag keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat diesem zu Unrecht stattgegeben. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die Verlängerung der Ausführungsgenehmigung. Sein Fahrgeschäft ist am jetzt geltenden öffentlichen Baurecht zu messen (dazu 1.). Zu diesem gehört als Technische Baubestimmung die jetzt maßgebliche DIN EN 13814 (dazu a). Diese unterliegt nur eingeschränkt gerichtlicher Nachprüfung und ist danach weder in verfahrensrechtlicher noch materieller Hinsicht zu beanstanden. Ihre Geltung hätte erfordert, dass der Kläger Vorlagen einreicht, welche eine Beurteilung nach der DIN EN 13814 gestatten (b). Das hat der Kläger unterlassen, weil er - zu Unrecht - die Wirksamkeit der die DIN EN 13814 umgesetzten Technischen Baubestimmung leugnet. Schon deshalb muss die Klage ohne Erfolg bleiben. Einen Abweichungsantrag hatte der Kläger, wie § 66 Abs. 2 Satz 1 NBauO dies ausdrücklich fordert, nicht gestellt. Auf eine Befugnis des Klägers, eine Abweichung zu verlangen, kommt es hier daher ebenfalls nicht an (2.).
- 73 1. Rechtsgrundlage für die Verlängerungsentscheidung zur Ausführungsgenehmigung ist § 75 NBauO. Nach dessen Abs. 3 Satz 2 kann die Befristung auf schriftlichen Antrag um jeweils längstens fünf Jahre verlängert werden. Entgegen dem möglicherweise mehrdeutigen Wortlaut („kann“) steht die Verlängerung nicht im Ermessen der Behörde. Vielmehr ist die Ausführungsgenehmigung zu verlängern, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen. Allenfalls hinsichtlich der Dauer der Verlängerung mag ein Ermessen bestehen. Auf diese Frage kommt es hier aber nicht an, weil schon dem „Ob“ der Verlängerung durchgreifende Hindernisse entgegenstehen.
- 74 Aus § 75 Abs. 8 iVm. § 70 Abs. 1 Satz 1 NBauO folgt, dass dies nur geschehen kann, wenn der Fliegende Bau dem öffentlichen Baurecht entspricht. Das sind nach § 2 Abs. 16 NBauO alle Vorschriften des öffentlichen Rechts, die Anforderungen an den Fliegenden Bau stellen. Diese Vorschriften sind in der Fassung anzuwenden, wie sie zum Zeitpunkt des Verlängerungsbegehrens gelten. Ein Anspruch darauf, die Ausführungsgenehmigung nach Maßgabe früher maßgeblicher Vorschriften verlängert zu sehen, steht dem Schausteller nicht zur Seite. Insbesondere nimmt der Kläger insoweit zu Unrecht so etwas wie „Bestandsschutz“ in Anspruch. „Bestandsschutz“ in dem von ihm favorisierten Sinn vermag allenfalls eine Baugenehmigung zu vermitteln und dann beispielsweise im Zusammenhang mit § 85 NBauO (vgl. namentlich dessen Absatz 4) oder dann zu entfalten, wenn es darum geht, ob die Bauaufsichtsbehörde auf der Grundlage von § 79 NBauO gegen das Vorhaben vorgehen kann. Ausführungsgenehmigungen sind aber keine Baugenehmigungen. Das stellt § 75 Abs. 2 NBauO ausdrücklich klar. Dahinter steht folgende Erwägung: Fliegende Bauten sind grundsätzlich abstrakt gefährlich. Das ergibt sich schon daraus, dass sie wiederholt auf- und abgebaut werden, ohne dass ein Regelwerk Anforderungen an die Qualifikation der dabei Tätigen stellt. Selbst wenn es dies gäbe, sind wiederholter Ab- und Wiederaufbau nach Transport ausreichender Anlass zur Sorge, ob das Gebilde unverändert so beschaffen ist, dass es die mit seiner bestimmungsgemäßen Nutzung verbundenen Gefahren

- meistern kann. Diese existieren daneben. Das zeigt gerade das Fahrgeschäft des Klägers. Denn der Betrieb von schienengebundenen Fahrgeschäften birgt Gefahren für Fahrgäste und Umstehende, denen gleichfalls begegnet werden muss.
- 75 Wenn § 75 NBauO nur befristete Ausführungsgenehmigungen zulässt, bedeutet dies, dass sich das Fahrgeschäft bei jeder Verlängerungsentscheidung einer Prüfung stellen und diese bestehen muss, als gehe es um die erstmalige Zulassung. Dürfen sogar nicht ausgenutzte Baugenehmigungen im eigentlichen Sinne nach § 71 NBauO nur verlängert werden, wenn das zum Zeitpunkt der Verlängerung geltende öffentliche Baurecht das Vorhaben zulässt, so muss dies erst recht für Vorhaben gelten, für die nicht einmal der Schutz gewährt werden kann, den eine Baugenehmigung vermittelt. So etwas wie „Bestandsschutz“ kommt Fahrgeschäften mithin nicht zu.
- 76 Für dieses Ergebnis spricht auch die Geschichte der Ausführungsgenehmigung. Nach preußischem Baupolizeirecht folgte die Genehmigungspraxis für fliegende Bauten derjenigen für Wanderzirkusse. Diese mussten ursprünglich an jedem Aufstellungsort eine neue Baugenehmigung einholen. Aus Vereinfachungsgründen trat an deren Stelle ein von der Ortspolizeibehörde ausgestellter Bauschein (heute Ausführungsgenehmigung) mit beigefügtem Revisionsbuch (heute Prüfbuch). Alle zwei Jahre sollte die „Ausstellung eines neuen Bauscheines“ erforderlich sein (zu allem: Baltz-Fischer, Pr. Baupolizeirecht, Nachdruck der 6. Aufl. 1934, 1954, S. 279 f). Diese Praxis mit zunächst jährlich neuem Bauschein wurde durch Runderlass des Ministeriums für Volkswohlfahrt und des Ministeriums des Inneren vom 6. Februar 1928 (II 8.2000/27 II, ABl des pr. MfV v. 27.11.1928, Sp. 197) dann auch für fliegende Bauten eingeführt. Später wurde die überregionale Anerkennung des Revisionsbuches verfügt (RdErl. v. 7.7.1930, ABl aaO Sp. 611).
- 77 Ein Bestandsschutz ergibt sich entgegen der Ansicht des Klägers auch nicht aus Unionsrecht. Das folgt schon daraus, dass dieses nicht für die Frage zuständig ist, wie die Zulassung von Fahrgeschäften geregelt wird. Das ist Sache der Länder.
- 78 a) Zu dem bei der Bescheidung des Verlängerungsantrages sonach zu berücksichtigenden öffentlichen Baurecht gehört als Technische Baubestimmung (§ 83 NBauO) das Regelwerk der DIN EN 13814. Entgegen der Annahme des Klägers ist es weder nach deutschem noch nach europäischem Recht zu beanstanden, dass das Niedersächsische Sozialministerium die noch im Einföhrungserlass vom 28. September 2012 enthaltene Begünstigung von Altgeschäften mit dem Einföhrungserlass vom 30. Dezember 2013 (NdsMBl. 2014, 211) hatte entfallen lassen.
- 79 Es wäre schon eine Frage wert, ob die Nichtanwendbarkeit der DIN EN 13814 im Einföhrungserlass vom 28. September 2012 mit Sinn und Zweck des § 75 NBauO zu vereinbaren gewesen war. Dieser besteht, wie dargelegt, darin, den spezifischen (wie nachstehend darzulegen ist: abstrakten) Gefahren in ganz bestimmter Weise vorzubeugen, die mit dem Betrieb fliegender Bauten verbunden sind. Das geschieht durch zwingende Befristung jeder Ausführungsgenehmigung und jeder ihrer Verlängerungen. Damit soll erreicht werden, dass jede weitere Verlängerung an den Erkenntnissen und Regelungen des öffentlichen Baurechts gemessen wird, die dann jeweils gelten. Damit steht es in deutlichem Widerspruch, ausgerechnet die Fahrgeschäfte zu Lasten der Nutzer und der Besucher, mithin der Allgemeinheit zu privilegieren, die sich bislang „nur“ altem öffentlichen Baurecht haben stellen müssen. Jedenfalls bedarf es zu einer solchen Teilbevorzugung besonderer Gründe. Diese sind nicht erkennbar geworden. Solche bestehen namentlich nicht im Hinblick auf europäisches Recht. Das Unionsrecht steht der Anwendung von Regeln, die dort nur „für die Zukunft“ entwickelt worden sind, nicht entgegen. Die für europäische Normung einschlägige Verordnung EU Nr. 1025/2012 v. 25. Oktober 2012 enthält zwar in Art. 3 Abs. 6 die Pflicht der nationalen Normungsorganisationen, von einer harmonisierten Norm abweichende Normen zurückzuziehen. Auch enthält Art. 11 der VO eine Beanstandungspflicht der Mitgliedsstaaten gegenüber harmonisierten Normen. Alle diese Vorschriften gelten aber nur für die Festlegung freiwilliger Spezifikationen von Produkten, wie sich aus Erwägungsgrund Nr. 1 der VO ergibt. Um solche freiwilligen Standards geht es hier nicht. Das wird bestätigt durch die Antwort auf eine Anfrage (Reimer Böge, E-005626-14) an das Europäische Parlament betreffend die vorliegende streitige Frage. In ihrer Antwort weist die Kommission (durch Herrn Feroci; E-005626/2014) darauf hin, dass es sich bei der europäischen Normung um freiwillig-

- lige Standards handelt. Hinsichtlich der hoheitlichen Festsetzung habe jeder Mitgliedsstaat die Befugnis, private Normen ganz oder nur teilweise verbindlich zu machen.
- 80 Auch nationales Recht hinderte das Niedersächsische Sozialministerium nicht, die Din EN 13814 zum Inhalt einer Technischen Bauvorschrift zu machen. Das Bundesverwaltungsgericht führt in seinem Urteil vom 27. Juni 2013 (- 3 C 21.12 -, BVerwGE 147, 100, JURIS-Rdnr. 39f.) dazu aus:
- 81 In der Rechtsprechung ist geklärt, dass ein Normgeber nicht nur auf eigene, sondern auch auf Regelungen anderer Normgeber verweisen darf. Das schließt Verweisungen auf Begriffe und Regelungen des Unionsrechts ein. Die vielfältige Verschränkung von Unionsrecht und nationalem Recht verbietet es, Verweisungen auf das Unionsrecht anders zu beurteilen als Verweisungen auf nationales Recht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Oktober 1970 - 2 BvR 618/68 - BVerfGE 29, 198 <210> und BVerwG, Urteil vom 29. August 1996 - BVerwG 3 C 7.95 - BVerwGE 102, 39 <40 ff.>). Ebenso wenig ist die Verweisung auf von nichtstaatlichen Normungsgremien geschaffene Regelwerke ausgeschlossen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine häufig eingesetzte Regelungstechnik, sollen solche von Privaten erarbeitete technische Standards unmittelbare Rechtsverbindlichkeit erlangen. Gebräuchlich sind derartige Verweisungen auf DIN-Normen oder vergleichbare technische Regelwerke insbesondere im Umweltrecht, um die technischen Anforderungen („Stand der Technik“) an die Errichtung und den Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen zu konkretisieren (vgl. etwa § 7 Abs. 5 BImSchG). Auch in den Landesbauordnungen werden vielfach DIN-Normen oder vergleichbare Regelungen für anwendbar erklärt, um den in den Bauordnungen verwendeten Begriff der "Regeln der Technik" auszufüllen (vgl. u.a. § 3 Abs. 3 BauO SH; entsprechend § 3 Abs. 3 LBO BW; § 3 Abs. 3 BauO NRW: "allgemein anerkannte Regeln der Technik").
- 82 cc) Die mittelbare Verweisung auf die EN ISO 14509 ist rechtlich nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich um Regelungen mit unterschiedlicher Zielrichtung handelt. Dem Kläger ist zuzugeben, dass die Richtlinie 94/25/EG ausweislich ihrer Erwägungsgründe dazu dient, technische Handelshemmnisse bei Sportbooten, die sich aufgrund unterschiedlicher einzelstaatlicher Regelungen zu Ausstattung und Betrieb ergeben können, zu beseitigen und damit den freien Warenverkehr zu fördern. Außerdem betrifft die Richtlinie nach ihrem Art. 2 Abs. 1 vornehmlich das Inverkehrbringen und die Inbetriebnahme neuer Sportboote. Doch gibt es keinen - zumal keinen aus der Verfassung ableitbaren - allgemeinen Rechtssatz, der die Verweisung auf eine Regelung mit anderer Zielrichtung von vornherein ausschließt. Abgesehen davon lässt der Kläger außer Acht, dass § 4 der Befahrensverordnung keineswegs auf die Richtlinie 94/25/EG insgesamt verweist, sondern nur auf einen kleinen Teilausschnitt, nämlich die Vorgaben zur Messung des Schalldruckpegels der von der Richtlinie erfassten Wasserfahrzeuge. Es ist nicht zu erkennen, weshalb eine solche Messung bei bereits vorhandenen Booten nicht nach den gleichen technischen Standards erfolgen können soll wie bei neu in Betrieb zu nehmenden Sportbooten. Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie 94/25/EG legt einen solchen Gleichlauf vielmehr gerade nahe.
- 83 Das Konzept, nach dem Fliegende Bauten gem. § 75 NBauO behandelt werden, verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz. Es ist namentlich nicht gleichheitswidrig, sie anders als ortsfeste Fahrgeschäfte in Freizeitparks zu behandeln. Diese mögen zwar noch stärker ausgelastet sein, müssen aber nicht die Zusatzbelastung beständigen Auf- und Abbaus durch nicht zwingend qualifiziertes Personal und dadurch bedingtem höheren Verschleiß verkraften.
- 84 Die DIN EN 13814 ist wirksame Technische Baubestimmung im Sinne des § 83 NBauO und damit öffentliches Baurecht im Sinne des § 2 Abs. 16 NBauO geworden. Sie hält sich nach Aufstellungsverfahren und Inhalt im Rahmen der Ermächtigungsnorm, § 83 NBauO. Sie ist keine Rechtsverordnung, was schon systematische Gründe darlegen; nur die vorangehende Vorschrift (§ 82 NBauO) ist als Rechtsverordnung überschrieben.

- 85 Sie stellt eine Verwaltungsvorschrift dar, welche die Anforderungen des § 3 NBauO konkretisiert. Die für ihre Aufstellung erforderlichen Verfahrensgarantien wurden sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gewahrt. Für normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 28. Oktober 1998 - 8 C 16.96 -, BVerwGE 107, 338 = NVwZ 1999, 1114, JURIS-Rdnr. 17):
- 86 Normkonkretisierende Wirkung kann nämlich einer Verwaltungsvorschrift nur dann zukommen, wenn die Exekutive bei ihrem Erlaß höherrangigen Geboten und dem für deren Konkretisierung wesentlichen Erkenntnis- und Erfahrungsstand Rechnung getragen hat (vgl. BVerfGE 54, 173 <197> allgemein für Wertungen der Verwaltung, zur Anwendbarkeit dieser Rechtsprechung auf normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften im Umweltrecht vgl. Sendler in UPR 1993, 321 <328>) bzw. wenn die vom Gesetz getroffenen Wertungen beachtet werden (vgl. Beschluß vom 15. Februar 1988 - BVerwG 7 B 219.87 - a.a.O.). Auch darf die Verwaltungsvorschrift nicht durch Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik überholt sein (vgl. Beschlüsse vom 15. Februar 1988 - BVerwG 7 B 219.87 - und vom 21. März 1996 - BVerwG 7 B 164.95 - a.a.O.). Schließlich kann einer Verwaltungsvorschrift nur dann ausnahmsweise normkonkretisierende Wirkung zukommen, wenn dem Erlaß ein umfangreiches Beteiligungsverfahren vorangeht, dessen Zweck es ist, vorhandene Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuschöpfen (vgl. Beschluß vom 15. Februar 1988 - BVerwG 7 B 219.87 - a.a.O.). Nur dann verkörpert sie nämlich in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand (vgl. Beschluß vom 10. Januar 1995 - BVerwG 7 B 112.94 - a.a.O.).“
- 87 Diese Anforderungen wurden hier gewahrt.
- 88 Schon auf europäischer Ebene wurden diese Verfahrensgarantien eingehalten. Der Erkenntnisprozess, in dem die CEN mit ihren Untergliederungen unter Einbeziehung der beteiligten/betroffenen Kreise die Erkenntnisse zu den mit den spezifischen Gefahren zusammengetragen und bewertet hat, die mit Fliegenden Bauten verbunden sind, dauerte trotz von der EU-Kommission (Mandat M/233 aus dem Jahre 1996) angemahnten Eile bemerkenswerter Weise 8 Jahre. Für die europäische Normung sichert die VO EU Nr. 1025/2012 v. 25. Oktober 2012 sowohl die Transparenz des Normungsvorgangs wie die Beteiligung (Art. 5 Abs. 1), insbesondere auch der kleinen und mittleren Unternehmen als Betroffene der Normung.
- 89 Der gleichfalls bemerkenswert lange Entscheidungsprozess, dem sich die DIN EN 13814 auf nationaler Ebene unterziehen musste, ist entgegen der Annahme des Klägers nicht etwa Anlass anzunehmen, er sei Indiz für die Annahme, dass triftiger Anlass für die Ablösung der nationalen DIN 4112 doch nicht bestehe. Er ist vielmehr Anlass anzunehmen, dass hierbei die Interessen der Schausteller in ganz ungewöhnlich breitem Umfang berücksichtigt worden sind. Nicht nur die Erarbeitung der nachfolgend zu behandelnden, gerade im Interesse der Schausteller liegenden Entscheidungshilfen trugen zur Verfahrensdauer bei, sondern vor allem das Bestreben, jede der Bestimmungen auf ihren Sicherheitsgewinn und Verhältnismäßigkeit, d. h. danach „abzuklopfen“, ob den Betreibern von Neu- und von Altgeschäften die mit ihrer Anwendung verbundenen Kosten zugemutet werden können. Nur wenn sich Aufwand und Ertrag die Waage hielten, sollte das der Fall sein.
- 90 Die Vorlage geht auf eine Ausarbeitung der Bauministerkonferenz (= ARGEBAU) zurück. Die Bauministerkonferenz ist ein Gremium der zuständigen Fachminister. Sie entscheidet nach ihrer Geschäftsordnung mit Mehrheit und verfügt über beratende Ausschüsse (IV.1 GeschO). Einer dieser Ausschüsse ist die Fachkommission Bauaufsicht. Dieser hat einen Arbeitskreis Fliegende Bauten gegründet. Zur Arbeit der ARGEBAU können gemäß I.1 GeschO Sachverständige zugezogen werden. Die Arbeitsgruppe Fliegende Bauten hat die vorliegend einschlägigen Entscheidungen – insbesondere den Verzicht auf Bestandsschutz - in Anwesenheit von ständigen Gästen gefällt. Zu diesen Gästen gehören fünf Vertreter von zwei unterschiedlichen Schaustellerverbänden. Ein Beschluss des Arbeitskreises wird in die Fachkommission weitergegeben. Beschließt dieser Ausschuss einstimmig, so wird die Beschlussvorlage für die ARGEBAU in eine besondere Liste einstimmig beschlossener Vorschläge übernommen, über die die Bauminister bzw. ihre Be-

auftragten en bloc abstimmen. Für die nationale Normung enthält die DIN 820 ebenfalls Verfahrensvorschriften mit Beteiligungsmöglichkeiten für die betroffenen Kreise.

- 91 Die Beteiligung verschiedener Technischer Überwachungsvereine in unterschiedlichen Funktionen führt nicht zu einer rechtlich erheblichen Befangenheitsproblematik. Die Tatsache, dass Beschäftigte von Technischen Überwachungsvereinen sowohl bei der Erarbeitung der Normung beteiligt sind wie auch an der Arbeit in Prüfstellen für Fliegende Bauten (die bei Erstellung von Prüfberichten erwerbswirtschaftlich tätig sind), löst keine hier erheblichen Rechtsfolgen aus. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass bei der Erarbeitung der Norm der TÜV Süd beteiligt war, während Prüfstelle der TÜV Nord ist. Es gibt ohnehin keine speziellen Rechtsregeln darüber, dass in der Normung oder beim Erlass Technischer Baubestimmungen Befangenheiten zu beachten sind. Das VwVfG findet insoweit keine Anwendung, weil es nicht um Verfahren geht, die auf den Erlass eines Verwaltungsaktes zielen. Darüber hinaus regelt dieses Gesetz keine institutionellen Befangenheiten, sondern überlässt deren Begrenzung dem Rechtsstaatsprinzip (Bonk/Schmitz, in: Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 20, Rn. 8). Das Rechtsstaatsprinzip enthält nur äußerste Grenzen, z. B. im Gebot des fairen Verfahrens. Anders als früher durchgängig angenommen (BVerwG, Urt. v. 9.4.1987 - 4 B 73.87 - NJW 1987, 886; BVerwG, B. v. 31.3.2006 - 8 B 2.06 - juris, Rn. 5; BVerfG, B. v. 4.3.2004 - 1 BvR 88/00 - juris, Rn. 22) wird allerdings in der gegenwärtigen Literatur vertreten, dass das Rechtsstaatsprinzip manche institutionellen Befangenheiten absolut verbiete (F. Barbirz, Institutionelle Befangenheit, 2010, S. 66 ff, 73 ff). Vorliegend geht es allerdings nicht um eine institutionelle Befangenheit i.e.S. Bei der Erarbeitung der Technischen Baubestimmung ist ein Technischer Überwachungsverein beratend, aber nicht entscheidend tätig geworden. Sachlich handelte es sich um Normsetzung. Für diese gibt es weder auf der Ebene der Parlamente noch auf der des Erlasses von Rechtsverordnungen oder Satzungen (jedenfalls für Niedersachsen) Befangenheitsvorschriften. Es liegt in der Eigenart der Erstellung technischer Normen in einem Industriestaat, dass Vertreter der interessierten Kreise an der Normung beteiligt sind. Zu den interessierten Kreisen gehören auch Vertreter der kleinen und mittleren Unternehmen. Die Vertreter der Fahrgeschäftsbranche waren bei der Umsetzung im Rahmen der Bauministerkonferenz beteiligt. Deswegen sieht der Senat keine durchgreifenden Bedenken gegen das Zustandekommen der Technischen Baubestimmung. Auch die Tatsache, dass ein Fahrgeschäftsbetreiber die Sicherheit seiner Anlage ggf. durch ein Gutachten nachweisen muss, das aus tatsächlichen Gründen am ehesten von einem Technischen Überwachungsverein erstellt werden kann, begründet keine Befangenheit. Dieser Gutachter ist nicht Beteiligter des Verfahrens und es steht dem Geschäftsinhaber frei, das Gutachten etwa beim Hersteller der Anlage oder anderweitig einzuholen, wenn diese Leistung dort angeboten wird und das Gutachten die notwendigen Qualifikationen aufweist.
- 92 Die in Rede stehende Technische Baubestimmung hält sich auch inhaltlich im Rahmen der Ermächtigungsnorm § 83 NBauO. Sie dient namentlich der Erfüllung der Anforderungen, die § 3 NBauO stellt.
- 93 Diese Vorschrift hat in unterschiedlichen Zusammenhängen einen unterschiedlichen rechtlichen Gehalt. So unterscheidet sich ihr Gehalt bei einer Anwendung im Rahmen des § 85 Abs. 2 NBauO - Anpassungsverlangen wegen Gefahrenabwehr - von der Anwendung im Rahmen des § 83 NBauO oder von einer Anwendung im Rahmen der Erteilung einer Baugenehmigung. Während § 85 Abs. 2 NBauO einen Einzelfallbezug der Gefahr (konkrete Gefahr) nahelegt, ist dies bei § 83 NBauO zwingend nicht der Fall. Denn mit dem Erlass einer Technischen Baubestimmung kann unmöglich eine konkrete Einzelgefahr abgewehrt werden. Bei Genehmigungen ist eine konkrete Gefahr entscheidend, für den Erlass von Normen wie Technischen Baubestimmungen aber in der Regel eine abstrakte Gefahr (Mann, in: Große-Suchsdorf, 9. Aufl. 2013, § 3 Rn. 16). Dass die Anforderungen des § 3 NBauO nicht nur konkrete Gefahren im Sinne des Polizeirechts umfassen, zeigt sich schon darin, dass sie auch Belästigungen betreffen, die im Polizeirecht ignoriert werden (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 3 NBauO).
- 94 Damit lässt es § 83 NBauO entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts zu, Anforderungen an die Gefahrfreiheit baulicher Anlagen im Sinne der Vorsorge zu stellen. Das gilt im Sinne des dynamischen Grundrechtsschutzes auch für Verlängerungsgenehmigungen. Vorsorge ist nicht identisch mit Restrisiko. Zahlreiche Anforderungen der NBauO selbst, die nach herrschender Meinung den § 3 NBauO konkretisieren, sind eindeutig Vorsorgeanforderungen. So wird z. B. der

- gesamte Brandschutz als Vorsorge begriffen. Wie bereits dargelegt, ist es naheliegend, dass unmittelbar normative Anforderungen ohnehin der Vorsorge dienen, während konkrete Gefahren durch die Genehmigung oder durch Aufsichtsmaßnahmen abgewehrt werden. Da also Vorsorgeanforderungen von § 83 Abs. 1 NBauO als Befugnisnorm erfasst sind, könnte sich eine Kompetenzüberschreitung der obersten Bauaufsichtsbehörde nur dann ergeben, wenn die DIN EN 13814 Anforderungen formulieren würde, die im Bereich des hinzunehmenden Restrisikos liegen. Das ist nicht der Fall.
- 95 Die Grenze der durch § 83 Abs. 1 NBauO eingeräumten Befugnis zum Erlass Technischer Baubestimmungen verläuft entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht entlang den Linien der Abgrenzung von Gefahren, Vorsorge und Restrisiko.
- 96 Die in § 83 Abs. 1 NBauO enthaltene Befugnis ist hingegen beschränkt auf Regelungen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr und Belästigungen betreffend bauliche Anlagen. Das folgt aus dem umfassenderen Regelungsanspruch des § 3 NBauO, der sich nicht auf Gefahrenabwehr in konkreter Gefahren beschränkt.
- 97 Die Technische Baubestimmung DIN EN 13814 ist, soweit sie vorliegend entscheidungserheblich ist, generell betrachtet verhältnismäßig.
- 98 Das gilt zunächst für ihre Anwendung auf Neuanlagen. Soweit es um den technischen Inhalt der Vorsorgeanforderung und das Verhältnis zu den entstehenden Kosten geht, ist der Senat aufgrund der Außenwirkung der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift auf die Prüfung einer offensichtlichen Unverhältnismäßigkeit beschränkt.
- 99 In Bezug auf Neuanlagen generell ist der Senat an die Einschätzung der Verhältnismäßigkeit der Technischen Baubestimmung durch die Exekutive gebunden. Sachverständige Kreise haben festgestellt, dass die sachlichen Anforderungen an Fahrgeschäfte einen Sicherheitsgewinn erbringen und dass dieser Gewinn im angemessenen Verhältnis zu den Zusatzkosten beim Bau/ bei der Beschaffung neuer Fahrgeschäfte steht. Der Beurteilungsspielraum der Exekutive beschränkt sich nicht nur auf die im engeren Sinne technischen Fragen, sondern auch auf die Einschätzung der Verhältnismäßigkeit:
- 100 Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer neuen Technischen Baubestimmung liegt nicht außerhalb der Befugnis der Exekutive zum Erlass Technischer Baubestimmungen. Denn schon die Abgrenzung der Bereiche von Vorsorge und Restrisiko fordert Abwägungen auch mit wirtschaftlichen Aspekten und kann nicht mit rein technischen Argumenten begründet werden. Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit ist vom Konkretisierungsspielraum der Exekutive besonders dort erfasst, wo es um die Bestimmung des Inhalts von Vorsorgeanforderungen geht. Das wird bestätigt bei einem Blick auf die vergleichbare Rechtslage im Immissionsschutzrecht; auch dort sind Vorsorgefragen und Verhältnismäßigkeit regelmäßig verknüpft.
- 101 Es ist nicht ersichtlich, dass in der Ausfüllung des Beurteilungsspielraums durch die Exekutive eine offenkundige Fehlbeurteilung vorliegt, die den Senat berechtigen würde, die Technische Baubestimmung generell (auch für Neuanlagen) außer Anwendung zu lassen. Vielmehr leuchtet es grundsätzlich ein, wenn vom Normgeber in den Punkten A1 bis A6 neue Erkenntnisse über die Entwicklung des Personengewichts der Nutzer, über Schwingfestigkeit und Ermüdung von Anlagenmaterial, über Redundanzen bei der elektrischen Steuerung etc. aufgenommen werden und zu neuen normativen Anforderungen verarbeitet werden. Selbst der Kläger bestreitet nicht durchgängig, dass die genannten Anforderungen generell und grundsätzlich geeignet sind, das Maß der Vorsorge gegen Risiken zu erhöhen. Das Risiko von Unfällen, das durch die neue Technische Baubestimmung gemindert wird, gehört nicht zum von jedermann hinzunehmenden Restrisiko. Auch insoweit ist der Senat an die Einschätzung des Normgebers gebunden. Eine offensichtliche Fehleinschätzung des Normgebers liegt nicht vor; die Begründungen für die Notwendigkeit der Erhöhung der Vorsorgeanforderungen sind jeweils plausibel und widerspruchsfrei auf Tatsachen gestützt, wie sich im Zusammenhang mit der Geltung der Technischen Baubestimmung für Bestandsanlagen (s. u.) zeigen wird.

- 102 Die Anforderung der Verhältnismäßigkeit gilt in besonderem Maß, wenn neue Anforderungen an schon vorhandene Anlagen gestellt werden (vgl. dazu Jarrass, BImSchG, 11. Aufl. 2015, § 22 Rn. 22). Dann ist die Verhältnismäßigkeit besonders zu beachten. Dabei kommt es auch auf die Restnutzungsdauer von Anlagen an (vgl. zur entsprechenden Rechtslage im BImSchG: Jarrass, aaO § 24 Rn. 16 mwN).
- 103 Dabei spricht entgegen der Einschätzung des Klägers der erste Anschein gerade gegen die Weitergeltung der DIN 4112. Diese stammt von Februar 1983. Es gilt die Einschätzung: Je älter eine Verwaltungsvorschrift ist, desto mehr nimmt ihre Bindungswirkung ab (vgl. Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Handbuch Bd. I, § 17 Fn. 329 bei Rdnr. 77 unter Hinweis auf Jarass, Konkurrenz, Konzentration und Bindungswirkung von Genehmigungen, 1984, S. 111). Das gleiche gilt im Hinblick auf technische Anforderungen. Je älter das Regelwerk ist, nach dem abstrakt gefährliche Anlagen beurteilt werden sollen, umso eher drohen damit Gefahren unerkannt und unbewältigt zu bleiben. Diese Vermutung gilt in umso größerem Maße, je älter die in Rede stehende Anlage ist. Ganz anders also, als der Kläger meint, ist gerade bei älteren („Bestands“-)Anlagen kritisch zu fragen, ob betagte, noch vor ihrer erstmaligen Inbetriebnahme vor nunmehr über 30 Jahren erlassene Regelwerke die spezifischen Gefahren meistern helfen können, welche über die Anzahl von Auf- und Abbauvorgängen eher exponentiell denn linear zunehmen. Dies vor allem dann, wenn man den Umstand in Blick nimmt, dass seit Erlass der DIN 4112 im Februar 1983 neue Erkenntnisse aus der Materialforschung über die Belastbarkeit und Ausdauer von Baumaterialien für Fahrgeschäfte (insb. Metalle) angefallen sind. Das ist ein Gesichtspunkt, der gerade bei Bestandsanlagen von besonderer Bedeutung ist. Je länger eine Anlage betrieben, d. h. auf- und abgebaut sowie befahren wird, desto mehr spielt die Dauerbelastbarkeit eine erhebliche Rolle. Das spricht ganz allgemein für die Einbeziehung von Bestandsanlagen in neue Sicherheitskonzepte, die langfristige Betriebssicherheit garantieren wollen.
- 104 Selbst wenn man dieser Arbeitshypothese nicht zustimmte und meinte, bei Bestandsanlagen unterliege die Anwendbarkeit neuer Technischer Baubestimmung nicht nur begrenzter Nachprüfung durch Gerichte (d.h.: insoweit keine Einschätzungsprerogative der Verwaltung), ergibt sich kein dem Kläger günstiges Ergebnis. Auch bei voller Prüfung erweist sich die in Rede stehende Technische Baubestimmung als verhältnismäßig.
- 105 Der Normgeber war nicht gehindert, die zunächst geltende Freistellung von Bestandsanlagen von der Anwendbarkeit der Technischen Baubestimmung nach einiger Zeit aufzuheben. Ein Vertrauen auf den Fortbestand von Normen allgemein gibt es aufgrund des Demokratieprinzips nicht. Es kann daher offen bleiben, ob diese Freistellung zunächst dauerhaft sein sollte oder schon von Beginn an als Übergangsregelung gemeint war und lediglich erreichen sollte, dass Fahrgeschäfte, die bei Einführung der DIN EN 13814 als Technische Baubestimmung kurz vor der Notwendigkeit eines Verlängerungsantrags standen, (nur) für eine weitere Periode von deren Geltung verschont bleiben sollten. Jedenfalls hat sie als solche Übergangsregelung gewirkt. Es handelt sich nicht um eine echte Rückwirkung, weil es um künftige Sachverhalte bzgl. neuer Verlängerungsentscheidungen geht. Eine erneute sachlich und zeitlich begrenzte Verlängerungsmöglichkeit wurde im Dezember 2014 eingeräumt. Allerdings wurden diese Fristen dadurch verkürzt, dass sie gerade bei teuren Anlagen mit hohen Risiken besonders kurz bemessen sind. Eine Nachprüfungs- und Nachrüstungspflicht für Anlagen, die noch lange Zeit betrieben werden können, ist nicht generell erkennbar unverhältnismäßig. Häufig wird angesichts der generell hohen Nutzungsdauer der Anlagen eine Amortisation der Anpassungskosten noch/längst möglich sein. Das gilt umso mehr, je älter eine Anlage ist.
- 106 Die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes stellen hier insbesondere die von der ARGE Bau erarbeiteten Entscheidungshilfen sicher. Diese differenzieren in nahezu außergewöhnlichem Maße zwischen Anlagentypen und enthalten Verfahrensvorschläge (z. B. das vorläufige Ausreichen einer Beauftragung einer Vorprüfung), mit denen Härten abgemildert werden können. Gleichzeitig berücksichtigen sie die hohe Auslastung der Prüfstellen.

- 107 Die entstehenden Kosten für die Betreiber von Altanlagen stehen grundsätzlich im angemessenen Verhältnis zum Sicherheitsgewinn, der durch die Technische Baubestimmung erreicht wird.
- 108 Für die Bestimmung der Kosten ist u. a. entscheidend, welche Kosten entstehen. Es sind dies einerseits die Kosten der Erteilung der Verlängerungsgenehmigung. Diese betragen nach der einschlägigen Vorschrift der BauGO maximal 540 € (ggf. zuzüglich bestimmter Nebenkosten). Hinzu treten nach der gängigen Praxis deutlich höhere Kosten für die Erstellung des von der Beklagten geforderten Prüfberichts bzw. Vorprüfberichts. Der TÜV Süd hatte diese im Rahmen eines Kostenvoranschlages für den Kläger auf ca. 30.000 € veranschlagt. Schließlich treten die Kosten der Umrüstung der Anlage selbst, falls diese sich im Prüfbericht als erforderlich erweisen sollte, hinzu.
- 109 All das steht nicht außer Verhältnis zu dem damit erzielbaren Sicherheitsgewinn.
- 110 Die Vorlage eines Prüfberichts ist Teil der erforderlichen Vorlagen für den Verlängerungsantrag. Die Genehmigungsfähigkeit einer baulichen Anlage ist vom Bauantragsteller regelmäßig auf eigene Kosten darzulegen. Dies gilt auch für Fliegende Bauten (vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 5 BauVorVO). Diese müssen die Sicherheit der Anlage nachweisen. Die Prüfung von Sicherheitsnachweisen ist im allgemeinen Bauordnungsrecht bei einfachen Sachverhalten Sache der zuständigen Bauaufsichtsbehörde. Weil diese für die nicht eben häufigen Fälle der hier gegebenen Art entsprechend qualifiziertes Personal vorhalten müsste (Kammeyer, in: Große-Suchsdorf, aaO § 12 Rn. 18; § 57 Abs. 4 NBauO), wurde der beklagte TÜV Nord als zuständige Behörde für Fliegende Bauten bestimmt. Die Beurteilung Fliegender Bauten nach DIN EN 13814 ist allerdings auch für den fachlich qualifizierten Beklagten nicht als einfacher Sachverhalt anzusehen. Daher darf der Beklagte das Testat einer anderen Stelle in Gestalt eines Prüfberichts verlangen. Dieses Ergebnis wird durch die BauGO bestätigt. Denn eine Obergrenze der Gebühr von 540 € kann nicht ausreichen, wenn die Behörde alle Nachrechnungen selbst vornehmen sollte.
- 111 Gleichheitsfragen wirft das nicht auf. Auch ein Bauantragsteller muss die Berechnung einer schwierigen Statik auf eigene Kosten erstellen sowie prüfen lassen und dann vorlegen. Sie wird von der Genehmigungsbehörde nur noch auf Richtigkeit geprüft. Der Einwand, es fehle insoweit an einer Gebührenordnung, geht fehl. Denn für die Beschaffung von Dienstleistungen auf dem Markt muss es keine Gebührenordnungen der betroffenen Berufe geben. Im Übrigen stellt sich die Frage, ob auf die Erstellung des Prüfberichts nicht die HOAI anwendbar ist, so dass sogar eine Art Gebührenordnung besteht.
- 112 Die Umbaukosten sind rechtliche Folge der dynamischen Anpassungspflicht und geben daher zu grundsätzlichen Bedenken keinen Anlass. Sie können vom Normgeber nicht generell eingeschätzt werden. Wie die mündliche Verhandlung ergeben hat, können unterschiedliche Anlagentypen ganz verschieden hohe Umbaukosten auslösen. Dass diese Kosten generell für die Anlagenbetreiber existenzgefährdend sind, ist nicht ersichtlich. Das in der mündlichen Verhandlung erörterte Beispiel des Anlagentyps „Musikexpress“ belegt, dass sich die Umbaukosten auch bei Bestandsanlagen ohne Weiteres im Rahmen des Zumutbaren halten können.
- 113 Die Angemessenheit der Belastung der Anlagenbetreiber durch die Anpassungspflicht für Altanlagen richtet sich auch nach der Lebensdauer der betroffenen Anlagen generell. Fahrgeschäfte können eine lange Nutzungszeit haben. 20-40 Jahre sind die Regel; deutlich längere Betriebszeiten sind nicht unüblich. Es kommt insoweit auf den Hersteller der Anlage und den Typ der Anlage an. Der Normgeber durfte deswegen davon ausgehen, dass grundsätzlich lange Betriebszeiten gegeben sind, so dass sich Anpassungsinvestitionen noch amortisieren können. Die Anschaffungskosten von Fahrgeschäftsanlagen sind ebenfalls sehr unterschiedlich je nach Anlagentyp. Sie können ohne Weiteres die Grenze von 1 Mio. Euro überschreiten. Auch insoweit durfte der Normgeber davon ausgehen, dass bei generalisierender Betrachtung auch relativ hohe Prüf- und Anpassungskosten noch im angemessenen Verhältnis zum Wert einer Anlage stehen können.

- 114 Diesen Belastungen der Anlagenbetreiber gegenüber stehen Vorsorgeanordnungen, die immerhin Schäden für höchstwertige Rechtsgüter, nämlich Leben und Gesundheit, verhüten sollen. Je höherwertiger das bedrohte Rechtsgut ist, desto weniger strenge Anforderungen sind an die Verhältnismäßigkeit zu stellen. Diesen Anforderungen wird die Technische Bauvorschrift auch insoweit gerecht, als sie auf Alt-Fahrgeschäfte anzuwenden ist.
- 115 Zwar ist zwischen den Beteiligten streitig, ob die neuen Sicherheitsanforderungen Unfälle verhindert hätten, die in der Vergangenheit geschehen sind. Darauf kommt es nicht an. Denn gerade die Vorsorgeanforderungen, die die Materialermüdung betreffen, sollen künftige Unfälle verhindern, die bisher noch nicht in diesem Maße auftreten konnten. Das ist der Fall, weil die dynamischen Anforderungen an Fahrgeschäfte in den letzten Jahren stetig zunehmen und weil zahlreiche Fahrgeschäfte bereits eine hohe Zahl von Betriebsstunden aufweisen. Die grundsätzliche Eignung der neuen Anforderungen zur Verhütung denkbarer Unfälle ist eindeutig.
- 116 Die Sicherheitsanforderung A1 spielte hier keine Rolle (mehr). Sie betrifft Einheiten für nur einen Fahrgast und geht zutreffend davon aus, dass das Durchschnittsgewicht der Nutzer seit Jahren gewachsen ist, so dass aktuell andere Kräfte zu bewältigen sind als sie von der DIN 4112 vorausgesetzt wurden. In der Anpassung an die neuen tatsächlichen Verhältnisse liegt offenkundig ein Sicherheitsgewinn; das gälte auch dann, wenn nur der Abstand bis zur Grenze der konkreten Gefahr erhöht würde.
- 117 Die Anforderung A2 behandelt Schwingfestigkeitsnachweise. Wie bei A3 hinsichtlich der Berücksichtigung von Materialermüdung haben sich neue Erkenntnisse über Materialeigenschaften ergeben, die es nahelegen, die Lasten/Gesamtbetriebszeiten zu reduzieren bzw. neue Untersuchungsmethoden anzuwenden. Fahrgeschäfte als fliegende Bauten müssen häufig sehr hohen Schwingbelastungen standhalten und sind darüber hinaus dem besonderen Verschleiß durch Auf- und Abbau ausgesetzt, der ggf. auch die Passgenauigkeit von Schwingstellen beeinträchtigen könnte. Durch die neue technische Regel wird die bisher zugelassene Ausnutzung der Belastbarkeit der Anlage von 120% auf 100% reduziert. Das ist nicht zu beanstanden. Es stellte umgekehrt - eine besonders zu begründende Annahme dar, weshalb die Belastbarkeit einer Anlage - immerhin eines der ganz zentralen Anliegen jeder Sicherheitsüberprüfung - Toleranzen von bis zu einem Fünftel sollte beanspruchen können. Solche Umstände sind in den Erörterungen des Senats nicht deutlich geworden.
- 118 Selbst wenn die Streichung dieser Überlastausnutzbarkeit zu größeren Nachrüstpflichten führen sollte, würde damit in einer von § 3 NBauO gerechtfertigten Weise das Vorsorgeniveau deutlich erhöht und der Abstand zur Grenze konkreter Gefahren deutlich verbreitert. Die Anordnung von zerstörungsfreien Materialuntersuchungsmethoden mag zwar kostenintensiv sein, ist aber kostengünstiger als zerstörende Untersuchungsmethoden und bietet gleichzeitig mehr Vorsorgesicherheit als der Verzicht auf klarstellende Materialuntersuchungen.
- 119 Es kommt im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsaspekt hinzu, dass die Technische Baubestimmung in der Gestalt der Entscheidungshilfen für die Verlängerung von Ausführungsgenehmigungen vom 12. Dezember 2014 nach Betriebsstunden bzw. Richtungswechseln differenziert. Damit wird in besonderer Weise demonstriert, wie stark der Normgeber auf Wahrung der Verhältnismäßigkeit und damit auf einen geschmeidigen Übergang von der DIN 4112 zur DIN EN 13814 bedacht war.
- 120 Der Einwand des Klägers, konkrete Gefahrensituationen habe es insoweit bislang nicht gegeben, dringt nicht durch. Es steht für den Senat außer Zweifel, dass damit das Maß der Vorsorge erhöht wird. Es wäre mit §§ 83 und 3 NBauO nicht zu vereinbaren abzuwarten, bis eine vormals so nicht eingeschätzte Materialermüdung zu einem Unfall führt. Dafür hat das bedrohte Rechtsgut einen zu hohen Rang.
- 121 A4 (hier nicht mehr im Streit) normiert Fahrgastrückhaltevorrichtungen; deren Sicherheitsbedeutung ist allgemein bekannt. Betriebliche Vorkehrungen sind schon grundsätzlich deutlich weniger effektiv als bauliche. Allein deshalb kommt diesem Aspekt besondere Bedeutung zu. Es

- kommt hinzu, dass der Auftrag der Europäischen Kommission an CEN/CENLEC für die Ausarbeitung von Normen im Bereich der Sicherheit von Anlagen für Spielplätze und Vergnügungsparks vom 4. Dezember 1996 (M/233) unter Nummer 2 ausdrücklich - und zugleich sehr nachvollziehbar - ausführt, die Bereitschaft von Fahrgästen, aber auch anderen Festbesuchern, Sicherheitsanweisungen Folge zu leisten, sei ein wesentlicher zu berücksichtigender Umstand. Es ist nicht fehlerhaft anzunehmen, die Bereitschaft der Öffentlichkeit (Fahrgäste und Passanten) habe seit Erlass der DIN 4112 abgenommen.
- 122 Ohne Erfolg sucht der Kläger diesen Gesichtspunkt als unzutreffend bzw. unverhältnismäßig darzustellen. Er macht geltend, das höhere Gewicht von Rückhaltevorrichtungen führe zur Notwendigkeit neuer Gleise und diese schwereren Gleise würden eine komplett neue Stützkonstruktion erfordern. Die Richtigkeit dieser Kostenkaskade hängt ersichtlich vom Einzelfall ab. Sein Argument spricht nicht gegen die Verhältnismäßigkeit der Anforderung, weil die Kausalitäten bei jedem Anlagentyp anders liegen können. Würde dieses Szenario bei einer Anlage tatsächlich zutreffen, so kann eine Einzelfallentscheidung getroffen werden, um Verhältnismäßigkeit herzustellen. Zudem helfen all diese Gesichtspunkte nicht über den kaum zu bestreitenden Umstand hinweg, dass Größe und Gewicht der Nutzer seit 1983 deutlich zugenommen haben und sich daher die Frage der Betriebssicherheit unter diesem Aspekt jedenfalls in den Jahren 2005 (CEN) und 2014 (Einführung der Technischen Bauvorschrift auf Altgeschäfte) grundlegend neu und anders stellte. Wenn dies im Extremfall dazu führt, dass ein Fahrgeschäft nicht oder nur unter ganz erheblichem finanziellen Aufwand weiterbetrieben werden kann, ist die - für den Betreiber zugegebenermaßen sehr einschneidende - Folge im nicht zu beanstandenden Regelungssystem des § 75 NBauO und dem Prinzip dynamischer Sicherheitspflichten angelegt.
- 123 A5 verlangt Bereichsabspernungen. Auch insoweit nimmt der Senat entgegen dem Kläger an, dass technische Vorkehrungen gegenüber reinen Verhaltensanweisungen vorzugswürdig sind. Auf Jahrmärkten sind auch alkoholisierte Personen nicht sicher auszuschließen, sondern eher verbreitet anzutreffen. Sicherheitskonzepte müssen also so beschaffen sein, dass sie auch bei unzureichendem Eigenschutzverhalten greifen. A5 betrifft dabei nicht die Abspernung, welche Mitarbeiter des Klägers vom Schienenstrang abhalten sollen, sondern Abspernungen, welche herandrängende Interessenten und Zuschauer davon abhalten sollen, zu den Gleisen zu gelangen. Der Kläger mag den Sicherheitsgewinn herunterzuspielen suchen. Objektiv gesehen ist er da. Und er ist auch nicht gering. Selbst langsam fahrende Chaisen können Gliedmaßen abtrennen.
- 124 Der mit der Befolgung der Nebenbestimmung A6 verbundene Sicherheitsgewinn liegt auf der Hand. Sie betrifft die elektrische Anlage der Fahrgeschäfte und verlangt Redundanzen, damit z. B. bei einem Unfall der Betrieb auch dann sicher beendet werden kann, wenn ein Steuerungskanal vom Unfall mitbetroffen und damit ausgefallen ist. Andernfalls könnte es passieren, dass eine Gondel mit Fahrgästen kopfüber außer Betrieb gerät und erst nach geraumer Zeit evakuiert werden kann. Auch insoweit ist der allgemeine Sicherheitsgewinn offensichtlich. Die mündliche Verhandlung hatte ergeben, dass keineswegs alle betriebenen Fahrgeschäfte bereits jetzt mit solchen redundanten Steuerungssystemen ausgestattet sind. Das konkrete Fahrgeschäft des Klägers spielt im Rahmen der hier vorgenommenen generellen Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Technischen Baubestimmung in ihrer Anwendung auf Altanlagen keine Rolle. Wenn der Kläger aber ausführt, die elektrische Anlage seines Fahrgeschäfts sei von Anfang an mit redundanten Sicherheitssystemen ausgestattet gewesen, dann ist das gerade kein triftiger Einwand gegen die Anforderung nach A6, sondern die Bestätigung eines verbreitet anzutreffenden Sicherheitsniveaus. Wenn das aber schon in den 1980-er Jahren jedenfalls von manchem Hersteller eingebaut worden ist, besteht überhaupt kein durchgreifender Anlass, solche Altgeschäfte von dieser Anforderung zu befreien, die derlei nicht enthalten. Vielmehr gilt, dass gerade dann sehr triftiger Anlass besteht, diesen Anforderungen zu genügen.
- 125 Sie betreffen zudem nicht allein Fahrgeschäfte, in denen Personen kopfüber hängen zu bleiben drohen. Auch im „black hole“ des Klägers, d. h. in dem Bereich seines Fahrgeschäfts, in dem die Gäste durch's Dunkel fahren und dadurch besonderen Reizen ausgesetzt sein sollen, besteht entsprechender Anlass. Denn es liegt nicht außerhalb aller Wahrscheinlichkeit, dass der eine oder andere Fahrgast panisch wird und die Chaise zu verlassen wünscht. Das beschwört unbestreitbar erhebliche Gefahren herauf.

- 126 Aus den vorstehenden Ausführungen folgt zugleich, dass § 83 Abs. 2 Satz 2, Halbs. 1 NBauO 2012 nicht zu seinen Gunsten eingreift. Der Sicherheitsgewinn, den die Anwendung der DIN EN 13814 als Technische Baubestimmung und Konkretisierung der Gefahrenabwehr (§ 83 Abs. 1, § 3 NBauO 2012) erbringt, wird bei einer Anwendung der betagten DIN 4112 nicht, jedenfalls nicht vollständig erreicht. Hiergegen wendet der Kläger ohne Erfolg ein, sein Fahrgeschäft erfülle doch schon jetzt in erheblichem Umfang die Anforderungen der DIN EN 13814/der neuen Technischen Baubestimmung. Das mag so sein, ändert aber gerade nichts daran, dass diese Anforderungen an sein Fahrgeschäft gestellt werden dürfen und bei Anwendung der DIN 4112 nicht erfüllt würden. Sein Einwand könnte zudem als Eingeständnis zu lesen sein, so unverhältnismäßig seien die Folgen, welche die DIN EN 13714 für verantwortungsvoll geführte Alt-Fahrgeschäfte mit sich bringt, doch nicht.
- 127 Diese Anwendung der Technischen Baubestimmung auf das Fahrgeschäft des Klägers ist mit Unionsrecht vereinbar. Eine Verletzung der Dienstleistungsrichtlinie oder der Dienstleistungsfreiheit liegt insbesondere nicht deswegen vor, weil das deutsche Recht hinsichtlich der Ausführungsgenehmigung für Fahrgeschäfte als Fliegende Bauten Bestandsanlagen soweit ersichtlich ungünstiger behandelt als das Recht anderer Mitgliedsstaaten. Denn in diesen soll die Rechtslage so sein, dass keine regelmäßige Erneuerung der Ausführungsgenehmigung unter Anpassung an eine neue Rechtslage erforderlich ist, so dass Bestandsschutz eingreift. Ob sich dies in der Tat so verhält kann dahingestellt bleiben.
- 128 Zu Gunsten des Klägers unterstellt der Senat, dass der Verkehr von Fahrgeschäftsbetreibern in der Europäischen Union dem Dienstleistungsbegriff unterfällt. Ebenfalls wird unterstellt, dass unterschiedliche Standards für die Ausübung der Dienstleistung eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen können.
- 129 Jedoch ist sehr zweifelhaft, ob der Kläger dies zu seinen Gunsten vorbringen kann, weil er nicht persönlich in seiner Dienstleistungsfreiheit verletzt ist. Vielmehr kann er, wenn er die Anforderungen des niedersächsischen Rechts erfüllt, im Ausland erst recht seine Dienstleistung erbringen, da dort für Altanlagen geringere Anforderungen gestellt werden. Es liegt – soweit ersichtlich – hier kein grenzüberschreitender Sachverhalt vor. Der Kläger ist Deutscher und streitet um eine Genehmigung für das Tätigwerden in Deutschland nach nationalem Recht. In diesem Sinne hat auch der EuGH entschieden (EuGH Rs. C 6/01 Anomar, Slg. 2003, I-11091 Rn. 39 ff:
- 130 „Hinsichtlich der zweiten Einrede ist zu bejahen, dass das Ausgangsverfahren mit keinem Element über die Grenzen eines einzigen Mitgliedstaats hinausweist. Eine nationale Regelung wie das portugiesische Decreto-Lei Nr. 422/89, die unterschiedslos auf portugiesische Staatsangehörige und Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften anwendbar ist, kann aber nur dann Vertragsbestimmungen über die Grundfreiheiten betreffen, wenn sie auf Sachlagen anwendbar ist, die eine Verbindung zum innergemeinschaftlichen Handel aufweisen (Urteile vom 15. Dezember 1982 in der Rechtssache 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Slg. 1982, 4575, Randnr. 9, und vom 18. Februar 1987 in der Rechtssache 98/86, Mathot, Slg. 1987, 809, Randnrn. 8 und 9, sowie Urteil Reisch u. a., Randnr. 24).“
- 131 Diese Frage kann aber im Ergebnis offen bleiben; eine Inländerdiskriminierung ist hier im Ergebnis nicht verboten.
- 132 Das anwendbare nationale Recht in Gestalt des § 75 NBauO ist mit der vorrangig vor dem Europäischen Primärrecht zu prüfenden Dienstleistungsrichtlinie (RiL 2006/123/EG; hier: DRiL) der EU vereinbar. Die hier fragliche Dienstleistung fällt gemäß Art. 1 und 2 der RiL nicht in die von der Anwendung ausgenommenen Fallgruppen. Sie fällt auch nicht in den Bereich der Berufsanerkennungsrichtlinie 2005/36/EG; maßgebend ist, dass die Anforderungen an Fahrgeschäfte nach der Konzeption der NBauO gar nicht an einen beruflichen Zusammenhang gebunden sind.

- 133 Art. 9 der DRiL stellt Anforderungen für nationale Genehmigungspflichten auf. Auch anlagenbezogene Genehmigungen fallen darunter (Cornils, in: Streinz/Leible, Handkomm. Eur. DienstleistungsRiL, hrsg. V. Schlachter/Ohler, 2008, Art. 9 Rn. 22). Diese Anforderungen sind eingehalten: Vorliegend wird nicht an Staatsangehörigkeit angeknüpft und daher nicht unmittelbar diskriminiert. Das Genehmigungserfordernis und seine Maßstäbe dienen der Sicherheit. Schließlich sind die Anforderungen an die Sicherheit des Fahrgeschäfts auch erforderlich iS Art. 9 I lit c) DRiL. Die Erforderlichkeit ist zunächst im Verhältnis zu nachträglichen Kontrollen gegeben; denn die Kompliziertheit etwa der Lastberechnung bei Fahrgeschäften verlangt eine präventive Kontrolle, die vor Ort des Betriebs des Fahrgeschäfts nicht kurzfristig erbracht werden kann. Angesichts des Gefährdungspotenzials moderner Fahrgeschäfte wäre auch eine reine Anzeigepflicht nicht zielführend. Es ist auch nicht erkennbar, dass die Reichweite des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt nicht erforderlich wäre. Was insbesondere stationäre Fahrgeschäfte angeht, gibt es auch dort erhebliche, wenn vielleicht auch wegen vermindertem Verschleiß geringere Gefährdungen. Tatsächlich ist es auch denkbar, dass die Gefährdungen höher sind, weil die Anlagen höhere Kräfte freisetzen, da kein Transport vorgesehen ist und daher stärkere Anlagen verwirklicht werden können. Auch unter der DRiL ist ein Beurteilungsspielraum der Mitgliedsstaaten für die Erforderlichkeit der Genehmigung überwiegend anerkannt (Cornils, aaO Rn. 41 ff).
- 134 Im Hinblick auf den Genehmigungsmaßstab verlangt Art. 10 der DRiL die Beachtung einer Reihe von hier ebenfalls eingehaltenen Maßstäben:
- 135 Die in § 75 NBauO vorgesehene Befristung der Ausführungsgenehmigung entspricht Art. 11 der DRiL. Diese Norm betrifft die Geltungsdauer der Genehmigung. Es gilt zunächst der Grundsatz der unbefristeten Genehmigung. Art. 11 DRiL erlaubt aber unter bestimmten Voraussetzungen die Befristung, insb. zur Überprüfung der fortbestehenden Erfüllung der Anforderungen. Dies ist vorliegend geboten. Die verstärkte Abnutzung mobiler Fahrgeschäfte macht ein Zurückfallen hinter den Erstgenehmigungsstand wahrscheinlich; gleichzeitig ist die potenzielle Gefährdung der Gesundheit der Bürger unter Umständen sehr hoch; schließlich kann diese Gefährdung unactu eine Vielzahl von Menschen betreffen.
- 136 Art. 13 der DRiL ist nicht verletzt. Absatz 1 dieser Norm verlangt eine objektive und unparteiische Behandlung der Anträge. Der Kläger hat vorliegend nicht vorgebracht, dass die Beklagte bei der Prüfungsentscheidung parteilich ist, sondern bei der Schaffung des Prüfungsmaßstabes. Diese Konstellation ist von Art. 13 Abs. 1 DRiL nicht erfasst.
- 137 Hinsichtlich der Kosten verlangt Art. 13 Abs. 2 DRiL, dass mit dem Antrag entstehende Kosten vertretbar, verhältnismäßig zu den Kosten des Genehmigungsverfahrens sind und die Verfahrenskosten nicht übersteigen dürfen. Der Kläger hat nichts dafür vorgetragen, dass diese Anforderungen nicht erfüllt sind. Er bemängelt lediglich, dass nicht sämtliche Kosten im Voraus bekannt gemacht sind (Rüge fehlender Gebührenordnung). Das trifft für die Kosten der Genehmigung nicht zu, denn sie sind in einer Gebührenordnung benannt. Ob die Kosten des Prüfberichts solche des Genehmigungsverfahrens sind, kann dahinstehen. Denn im Voraus können sie ihrer absoluten Höhe nach nicht festgelegt werden, weil der Stundenaufwand für die Erstellung des Berichts nicht prognostizierbar ist. Auch deswegen kann man nicht davon sprechen, dass diese Kosten unter den Absatz 1 des Art. 13 DRiL fallen. Die Nachrüstkosten für die Fahrgeschäfte selbst sind zweifellos keine Kosten des Genehmigungsverfahrens im Sinne des Art. 13 DRiL.
- 138 Art. 16 Abs. 2 lit. f) DRiL ist beachtet. Nach dieser Norm dürfen die Mitgliedsstaaten keine Anforderungen an Ausrüstungsgegenstände stellen, es sei denn, diese wären für den Schutz der Gesundheit erforderlich. Vorliegend sind die Anforderungen gerade aus Gründen des Gesundheitsschutzes für erforderlich gehalten worden.
- 139 Eine Verletzung des Primärrechts der Union in Gestalt der Dienstleistungsfreiheit ist gleichfalls nicht ersichtlich. Eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit wäre jedenfalls gerechtfertigt. Es liegt keine unmittelbare Diskriminierung vor, da Ausländer nicht anderen Regeln unterworfen

werden als deutsche Fahrgeschäftsbetreiber. Alle Antragsteller, die in Niedersachsen eine Zulassung ihres Fahrgeschäfts beantragen, werden unterschiedslos behandelt.

- 140 Mittelbare Beschränkungen sind rechtfertigungsfähig. Die Art der Beschränkung mit Anforderungen an die Gegenstände, mit deren Hilfe die Dienstleistung erbracht wird, ähnelt Qualifikationsanforderungen an die Dienstleistungserbringer persönlich. Solche Beschränkungen für die Erbringung der Dienstleistung in einem anderen Mitgliedsstaat können rechtmäßig sein, wenn sie in nicht-diskriminierender Weise unterschiedslos angewendet werden, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind, geeignet sind, das verfolgte Ziel zu erreichen und nicht über das erforderliche Maß dafür hinausgehen (Randelzhofer/Forsthoff, in: Grabitz ua, EUV/AEUV, Art. 56/57 AEUV, Rn. 134; EuGH in der Rechtssache C 6/01 Anomar (Slg. 2003, I-1109, Rn. 76 ff).
- 141 Eine Maßnahme ist nicht schon deswegen unverhältnismäßig, weil ein Mitgliedsstaat andere, strengere Normen erlässt als ein anderer Mitgliedsstaat (Streinz/Leible, Handkomm. Eur. DienstleistungsRiL, hrsg. v. Schlachter/Ohler, 2008, Einleitung, Rn. 12 aE). Das Schutzniveau dürfen die Mitgliedsstaaten im Rahmen der Gebhardt-Formel selbst festlegen (Streinz/Leible, aaO Rn. 13 aE; EuGH, Urt. v. 19.1.2006, C-330/03, Slg. 2006, I 801-844, Rn. 30). Diese Formel besagt, dass nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen, vier Voraussetzungen erfüllen müssen:
- 142 1. Sie müssen in nicht-diskriminierender Weise angewandt werden,
- 143 2. sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein,
- 144 3. sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Ziels zu gewährleisten, und
- 145 4. sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.
- 146 Diese Voraussetzungen sind erfüllt. Für das Ergebnis einer fehlenden Verletzung der Dienstleistungsfreiheit spricht auch das von der Kommission erteilte Mandat zur Normausarbeitung (M/233 vom Dezember 1996). In diesem Mandat wurde darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Anforderungen in den Mitgliedsstaaten zwar den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr faktisch behinderten. Es sei aber dennoch auf eine Regelung durch Richtlinie zugunsten freiwilliger Normbeachtung (DIN-Vorschriften etc.) verzichtet worden. Für verbindliche Regelungen verbleibe es bei der Verantwortung der Mitgliedsstaaten (Mandat S. 3, Ziff. 1 aE).
- 147 Der Kläger ist nicht in einer von Art. 3 Abs. 1 GG erfassten Weise durch eine Inländerdiskriminierung verletzt. Eine Ungleichbehandlung in Bezug auf die Genehmigung liegt nicht vor. Dass in Niedersachsen höhere Anforderungen an die Genehmigungsfähigkeit von Altanlagen gestellt werden als im europäischen Ausland, ist nicht zu beanstanden, da sachliche Gründe für das deutsche Schutzniveau ersichtlich sind.
- 148 b) Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass der Kläger ohne triftigen Grund die Wirksamkeit der DIN EN 13814 als Technische Baubestimmung im Sinne des § 83 NBauO leugnet. Dementsprechend wäre er verpflichtet gewesen, ausreichende Vorlagen seinem Verlängerungsantrag beizufügen. Das fehlt. Weder legte der Kläger einen Prüfbericht noch einen Vorprüfbericht zu dem sich aus der DIN EN 13814 ergebenden Fragenkreis vor. Er hatte nicht einmal nachgewiesen, einen solchen auch nur beauftragt zu haben.
- 149 Die Beklagte durfte dem Kläger dies abverlangen. Damit wälzte sie keine Pflichten ohne Rechtsgrundlage (vgl. dazu VG München, Urt. v. 11. Februar 2015 - M 9 K 14.4412 - juris Rn. 24) auf den Kläger ab. Jeden Bauherrn trifft die Pflicht, an der Aufklärung des für sein Begehren maßgeblichen

chen Sachverhalts mitzuwirken. Stelkens (in: Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 24, Rn. 50) führt dazu aus:

- 150 „Können die Voraussetzungen eines Anspruchs auf Erteilung einer Genehmigung nur durch ein (technisches) Sachverständigengutachten nachgewiesen werden, genügt die Behörde ihrer Pflicht aus §§ 24, 26, wenn sie den Antragsteller zur Vorlage eines Privatgutachtens auffordert. Die Behörde ist weder über § 24 noch über § 26 verpflichtet, auf ihre Kosten dieses Gutachten in Auftrag zu geben. Dies gilt verstärkt in den Fällen, in denen Spezialgesetze über die allgemeine Mitwirkungsregel des § 26 Abs. 2 Satz 1 hinaus konkrete Mitwirkungsverpflichtungen sowie Auskünfte oder Vorlage bestimmter Urkunden vorschreiben.“
- 151 Dieses Gutachten hat der Kläger auf eigene Kosten beizubringen. Um ein solches Gutachten handelt es sich bei dem Prüfbericht.
- 152 Vorliegend verlangen Spezialgesetze die Vorlage der von der Beklagten verlangten Nachweise. Das ergibt sich aus dem Bauvorlagenrecht, das die Mitwirkungsnotwendigkeiten des Klägers konkretisiert. § 82 Abs. 2 Nr. 7 NBauO ermächtigt die oberste Bauaufsichtsbehörde, „Umfang, Inhalt und Form des Bauantrags und anderer Anträge sowie der Bauvorlagen, Anzeigen, Nachweise, Bescheinigungen und Bestätigungen (zu) regeln“. Auf dieser Rechtsgrundlage erging die Bauvorlagenverordnung vom 7.11.2012 (Nds GVBl. S. 419). Dort bestimmt § 6:
- 153 „§ 6 Bauvorlagen zum Antrag auf Erteilung einer Ausführungsgenehmigung für einen fliegenden Bau
- 154 Zum Antrag auf Erteilung einer Ausführungsgenehmigung für einen fliegenden Bau nach § 75 Abs. 3 Satz 1 NBauO sind die in § 3 Abs. 1 Nrn. 3-6 genannten Bauvorlagen zweifach einzureichen. Die Baubeschreibung muss ausreichende Angaben über die Konstruktion, den Aufbau und den Betrieb des fliegenden Baus enthalten.“
- 155 Nach § 1 Abs. 4 BauVorlVO darf die Behörde weitere Unterlagen oder Nachweise verlangen, wenn dies zur Beurteilung der Baumaßnahme erforderlich ist.
- 156 Die Ermächtigung des § 82 NBauO erfasst nicht nur die Befugnis zur Regelung der Bauvorlagen für Bauanträge, sondern auch für andere Anträge. Darunter fallen auch Ausführungsgenehmigungen und deren Verlängerungen.
- 157 § 6 der Bauvorlagenverordnung nimmt nicht nur auf die erstmalige Ausführungsgenehmigung Bezug, sondern auch auf Verlängerungsentscheidungen. Zwar ist lediglich § 75 Abs. 3 Satz 1 NBauO benannt und nicht auch die folgenden Sätze. Damit war aber ersichtlich beabsichtigt, auf die allgemeine Definition der Ausführungsgenehmigung abzustellen, die auch für die Verlängerungsgenehmigungen entsprechend gilt. Für eine solche Auslegung spricht auch der Zweck der Vorschrift. Denn wenn die Verlängerungsentscheidung nach dem Konzept des dynamischen Grundrechtsschutzes eine neue Rechtslage berücksichtigen muss, dann müssen auch entsprechende Bauvorlagen gefordert werden dürfen.
- 158 Die Ablehnungsentscheidung der Beklagten beruft sich darauf, die Überprüfung und Bewertung des fliegenden Baues im Sinne der Ziffer 3 des Bescheides habe durch eine Prüfstelle für Fliegende Bauten dokumentiert werden müssen. Prüfstellen in diesem Sinn sind in § 1 Abs. 2 der Bauprüfungsverordnung (v. 24.7.1987) geregelt. Danach sind für die Prüfung der Standsicherheit fliegender Bauten zuständig: die Prüfamter für Baustatik sowie anerkannte Prüfstellen für Baustatik. Prüfamter ist gemäß der Übertragung der Zuständigkeit nach § 58 Abs. 5 Nr. 2 die Beklagte. Prüfstellen sind anerkannte Sachverständige gemäß der BauPrüfVO. Gemäß § 1 der BauPrüfVO können die Bauaufsichtsbehörden die Prüfung der Standsicherheit für statisch-konstruktiv

- tiv schwierige Baumaßnahmen bestimmten anderen Stellen übertragen. Das ergibt für den Absatz 2 dieser Vorschrift, dass bei fliegenden Bauten die Bauaufsichtsbehörde die Prüfung der Standsicherheit auf die genannten Stellen übertragen muss, wenn sie überhaupt übertragen wird.
- 159 Aus diesem Zusammenspiel der Normen ergibt sich für den Kläger die gesetzesunmittelbare Pflicht, bei Stellung eines Antrages auf Verlängerung der Ausführungsgenehmigung die entsprechenden Bauvorlagen/Nachweise einzureichen. Dies ist nicht geschehen.
- 160 Die Beklagte war nicht gehalten, den Kläger vor Antragsablehnung entsprechend § 69 Abs. 2 NBauO aufzufordern, die fehlenden Bauvorlagen/Nachweise nachzureichen. Denn aus der Begründung der Verweigerung ergab sich, dass der Kläger sich eindeutig nicht zur Vorlage für verpflichtet hielt. Er hielt das Recht, auf das hin er Vereinbarkeitsnachweise vorlegen sollte, auf ihn nicht für anwendbar. Die Beklagte handelte mit der Ablehnung zudem „im Interesse des Klägers“. Wie schon die zeitliche Abfolge von Versuch einer unmittelbaren Kontrolle der Technischen Bauvorschrift vor dem Verwaltungsgericht (dortiges Aktenzeichen: 4 A 3807/14), Einreichung eines Verlängerungsantrages deutlich „vor der Zeit“ sowie bemerkenswert rasche Entscheidungen der Beklagten zeigen, wollten beide Beteiligten möglichst rasch die Angelegenheit in einer Art und Weise vor die Verwaltungsgerichte tragen, welche eine Sachentscheidung über die Wirksamkeit der Technischen Bauvorschrift/DIN EN 13814 ermöglichte. Da § 69 Abs. 2 NBauO die verfahrensrechtliche Entscheidung nur als Regellösung vorsieht, aber Ausnahmen zulässt („soll“), war die Bescheidung in der Sache nicht gesetzwidrig.
- 161 Fragen der Spruchreife stellen sich hier nicht. Ermessen ist hier nicht auszuüben. Es kommt - wie oben dargelegt - allenfalls bei der Frage in Betracht, wie lang der Zeitraum zu befristen ist, nach dessen Ablauf neuerlich um Erteilung einer Verlängerungsgenehmigung nachgesucht werden muss. Zu dieser Frage kommt die Beklagte jedoch nicht, weil der Antrag schon wegen fehlender Beibringung der erforderlichen Vorlagen/Prüfberichte nicht positiv beschieden werden kann.
- 162 2. Über Fragen der Abweichung von der Technischen Bauvorschrift hat der Senat nicht zu entscheiden. Es mag zwar sein, dass es (etwa aus bundesrechtlicher Sicht) in atypisch gelegenen Fällen eher in Betracht kommt, von normenkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften abzuweichen. Davon zu unterscheiden ist aber, in welcher Weise dies geschehen kann. Das richtet sich allein nach dem Landesrecht. Dieses bestimmt hier in § 66 Abs. 2 NBauO, dass eine Abweichung ausdrücklich beantragt werden muss. Einen Abweichungsantrag hat der Kläger nicht einmal gestellt. Es kommt hinzu, dass ein solcher Antrag ohne Beibringung eines Prüfberichts nicht beschieden werden könnte. Es mag Einzelfälle geben, in denen die Anwendung der Technischen Baubestimmung auf sehr betagte Fahrgeschäfte so unverhältnismäßig ist, dass es nicht ausreichend, die Erfüllung der sich aus einem Prüfbericht ergebenden Pflichten zur Umrüstung etc. zeitlich oder inhaltlich zu strecken. Bevor das angenommen werden kann, muss der Prüfbericht jedoch erst einmal vorliegen. Erst dann kann abzusehen sein, welche Maßnahmen erforderlich sind, um das betagte Fahrgeschäft in Übereinstimmung mit der neuen Technischen Bauvorschrift zu bringen. Ein solcher (und sei es: Vorbericht) fehlt bislang.
- 163 Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO. Die Kosten teilt der Senat im Verhältnis zwei Drittel zu ein Drittel auf, weil er jede der einst sechs Anordnungen für in etwa gleichgewichtig hält. Hinsichtlich zweier Punkte hat die Beklagte durch Aufhebung die Erledigung herbeigeführt. Die Gründe hierfür liegen allein in ihrer Sphäre. Daher entspricht es der Billigkeit, ihr insoweit die Kosten aufzuerlegen (§ 161 Abs. 2 VwGO).
- 164 Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i. V. mit § 709 ZPO.
- 165 Die Revision ist nicht zuzulassen. Das Urteil beruht entscheidungserheblich auf Landesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO).

© juris GmbH