

Brandschutzanforderungen für bestehende Gebäude – Hinweise zur Rechtslage

Bekanntmachung des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft
vom 1. April 2019 ThürStAnz Nr. 17/2019 S. 784 - 790

Vorbemerkung:

Die folgenden Ausführungen sollen die Erforderlichkeit und Zulässigkeit nachträglicher Brandschutzanforderungen für Bestandsgebäude erläutern. Es werden die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Erhebung nachträglicher baulicher Anforderungen zum Brandschutz dargelegt und Vorschläge zum Verfahren unterbreitet.

Die Hinweise berücksichtigen, dass bei bestandsgeschützten Gebäuden eine Anpassung an geänderte Vorschriften oft tatsächlich nicht möglich und zur Reduzierung einer konkreten Gefahr auf ein hinnehmbares Niveau auch nicht erforderlich ist.

Die Hinweise gelten nur für Bestandsgebäude und können nicht zum Anlass genommen werden, bei Neubauten bauordnungsrechtliche Anforderungen zu reduzieren.

Anlass der Hinweise ist, dass immer wieder beklagt wird, dass zunehmend vermeintlich überzogene Brandschutzanforderungen an bestehende Gebäude gestellt werden, die teilweise unnötige Investitionen erfordern würden. Zum Teil wird - fälschlicherweise - eine Verschärfung der gesetzlichen Regelungen beklagt.

Aus diesem Grund wurde in Abstimmung mit dem TMIK das folgende Papier erstellt, das die Rechtslage bei nachträglichen Brandschutzanforderungen an Bestandsgebäude darstellt.

Ziel der Hinweise ist

- den Bauaufsichtsbehörden Entscheidungshilfen zur Ausübung des Ermessens bei Nachforderungen im Bereich des Brandschutzes an die Hand zu geben,
- Brandschutzdienststellen die für eine sachgerechte Entscheidung durch die Bauaufsichtsbehörden erforderlichen Gesichtspunkte zu erläutern
- Gebäudeeigentümern Hilfestellung bei der Entscheidung für freiwillige Anpassungsmaßnahmen zu geben.

Inhalt

1	Nachträgliche Brandschutz-Anforderungen im Bestand – Rechtslage	2
1.1	Prinzip des baulichen Bestandsschutzes	2
1.2	Ausnahmen	2
1.2.1	Grenzen des Bestandsschutzes	3
1.2.2	Erlöschen des Bestandsschutzes	3
1.2.3	Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen	3
1.2.4	Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes in sonstigen Fällen	3
1.3	Fazit	4
2	Voraussetzungen für nachträgliche Brandschutzanforderungen	4
2.1	Nachweis einer konkreten Gefahr	4
2.1.1	Definition der konkreten Gefahr	4
2.1.2	Darlegungs- und Beweislast der Bauaufsichtsbehörde	4
2.1.3	Risikoermittlung	5
2.1.3.1	Konkrete Betrachtung	5
2.1.3.2	Rettungswegsituation	5
2.1.3.3	Versammlungsstätten, Verkaufsstätten	6
2.1.3.4	Schulen	6
2.1.4	Erforderliche Schutzmaßnahmen	6

2.2	Maßgebliche Rechtsvorschriften und Regelwerke.....	7
2.2.1	Verbindliche Regelwerke	7
2.2.2	Nicht verbindliche "Brandschutz-Papiere".....	7
2.2.3	Abweichende Anforderungen.....	7
2.2.3.1	Geringere Anforderungen	7
2.2.3.2	Höhere Anforderungen	8
2.3	Sachgerechte Ermessensausübung der Bauaufsichtsbehörde	8
2.3.1	Ermessensspielräume der Bauaufsichtsbehörde.....	8
2.3.2	Zuständigkeit der unteren Bauaufsichtsbehörde	8
2.3.3	Entscheidungshilfen.....	8
2.3.4	Nicht verbindliche Erkenntnisquellen	9
2.3.4.1	Fachliche Hinweise der Feuerwehr.....	9
2.3.4.2	Brandschutzgutachten und Brandschutzkonzepte.....	9
2.3.5	Abwägung.....	9
2.3.5.1	Weitgehend keine wissenschaftliche Exaktheit	9
2.3.5.2	Keine absolute Sicherheit	9
2.3.5.3	Haftungsrisiken	10
2.3.6	Nachforderung eines zweiten baulichen Rettungswegs	10
2.3.6.1	Grundsatz	10
2.3.6.2	Verbindliche Vorgaben	10
2.3.6.3	Unzulässige Parameter.....	10
2.3.6.4	Vertretbare Überlegungen	10
2.3.6.5	Entbehrlichkeit	11
3	Verfahren	11
3.1	Überwachung durch die Bauaufsichtsbehörde	11
3.2	Gefahrenverhütungsschau.....	11
3.2.1	Zweck der Gefahrenverhütungsschau	11
3.2.2	Aktuell geltendes Recht	11
3.2.3	Mobile Objekte.....	11
3.3	Verfahren bei der Anordnung von Brandschutznachforderungen.....	12
3.3.1	Verfügung	12
3.3.2	Auskunft oder Bauvorbescheid	12
3.3.3	Ermächtigungsgrundlage	12
3.3.4	Voraussetzungen.....	12
3.3.4.1	Konkrete Gefahr	12
3.3.4.2	Rechtsnormen	13
3.3.4.3	Ermessensausübung	13
4.	Empfehlungen für Bauherren/ Gebäudeeigentümer	13

1 Nachträgliche Brandschutz-Anforderungen im Bestand – Rechtslage

1.1 Prinzip des baulichen Bestandsschutzes

Bestehende Gebäude genießen - auch im Hinblick auf den baulichen Brandschutz - gesetzlichen Bestandsschutz nach Artikel 14 GG. Das heißt, dass nachträglich grundsätzlich keine neuen Anforderungen an rechtmäßig bestehende und genutzte bauliche Anlagen gestellt werden dürfen.

Voraussetzung des Bestandsschutzes ist, dass das Gebäude entsprechend einer bestandskräftigen Genehmigung errichtet wurde oder zwar nicht genehmigt wurde, aber über einen Zeitraum von ca. drei Monaten materiell rechtmäßig und damit genehmigungsfähig war. Diese Gebäude können baurechtlich unverändert so bestehen bleiben und genutzt werden.

1.2 Ausnahmen

1.2.1 Grenzen des Bestandsschutzes

Der Bestandsschutz wirkt nicht bei genehmigungspflichtigen Maßnahmen, die die Identität der rechtmäßig bestehenden baulichen Anlage verändern:

- baurechtlich wesentliche bauliche Änderungen,
- baurechtlich relevante Nutzungsänderungen.

In diesen Fällen kann eine neue Baugenehmigung (bzw. Anzeige nach § 61 ThürBO) erforderlich sein, bei der grundsätzlich die aktuell geltenden Rechtsnormen auch für den Brandschutz anzuwenden sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein anderweitig genutztes Gebäude in einen Sonderbau umgewandelt werden soll.

Allerdings muss auch eine wesentliche Änderung nicht zum vollständigen Erlöschen des Bestandsschutzes für das gesamte Gebäude führen (vgl. Nr. 1.2.3).

1.2.2 Erlöschen des Bestandsschutzes

Außer durch wesentliche Veränderungen (vgl. aber Nr. 1.2.3) der baulichen Anlage selbst oder durch Nutzungsänderungen kann der Bestandsschutz auch durch äußere Einwirkungen (insbesondere Eintritt von Baufälligkeit) erlöschen. In diesen Fällen kann die zuständige Bauaufsichtsbehörde Verfügungen zur Gefahrenabwehr erlassen, insbesondere Abbruchanordnungen, Nutzungsuntersagungen (§ 79 ThürBO) oder Anordnungen zur Anpassung der baulichen Anlage (§ 58 ThürBO).

Die Nichtnutzung einer Anlage führt auch bei einer mehrjährigen Nutzungsunterbrechung regelmäßig nicht zum Erlöschen des Bestandsschutzes.

1.2.3 Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen

Eine Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes kommt nach § 89 ThürBO bei Vorliegen besonderer Voraussetzungen in Betracht.

Danach können bei der wesentlichen Änderung eines Teils der bestehenden Anlage Anforderungen gestellt werden, um auch einen anderen Teil der bestandsgeschützten Anlage mit den bauaufsichtlichen Anforderungen in Einklang zu bringen. Dabei muss ein konstruktiver Zusammenhang mit den beabsichtigten Arbeiten bestehen und es dürfen durch die Anpassung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen.

Da nur erforderlich ist, dass die betroffenen Teile mit bauordnungsrechtlichen Anforderungen „in Einklang gebracht werden“, ist nicht zwingend eine Anpassung an die für einen Neubau geltenden Vorschriften erforderlich. Ausreichend kann eine „Annäherung“ an das aktuelle Recht sein (Jäde u.a., Bauordnungsrecht Thüringen, Stand Juli 2018, § 84 Rn. 30).

Das bedeutet auch, dass wesentliche Änderungen nicht automatisch zum Erlöschen des Bestandsschutzes für die gesamte bauliche Anlage führen müssen, sondern zunächst nur Voraussetzung dafür sind, die Erforderlichkeit eines Anpassungsverlangens zu prüfen.

1.2.4 Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes in sonstigen Fällen

In sonstigen Fällen kommt eine Durchbrechung des Bestandsschutzes nur dann in Betracht, wenn eine konkrete Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen besteht:

- Nach § 58 Abs. 1 ThürBO können auch nach Erteilung einer bestandskräftigen Baugenehmigung weitere Anforderungen gestellt werden. Das kommt insbesondere in Betracht, wenn bei Erteilung der Baugenehmigung nicht vorhersehbare Gefahren oder erhebliche Nachteile oder Belästigungen

eintreten (z. B. neue Erkenntnisse über die Schädlichkeit bestimmter Baustoffe wie Asbest oder Formaldehyd).

- Nach § 89 Abs. 1 ThürBO kann die Anpassung bestehender baulicher Anlagen an nachträglich geänderte Rechtsvorschriften, d. h. an die aktuelle Rechtslage, verlangt werden.

1.3 Fazit

- Nachforderungen allein wegen der Änderung von Vorschriften sind wegen des baulichen Bestandsschutzes grundsätzlich unzulässig.
- Sofern der Bestandsschutz durch eine Veränderung der baulichen Anlage selbst erloschen ist, können Nachforderungen auf die §§ 58 oder 89 ThürBO gestützt werden.
- Bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen (relevante Änderung von anderen Teilen der baulichen Anlage) können unter bestimmten Voraussetzungen Nachforderungen gestellt werden.
- In allen anderen Fällen setzen Nachforderungen das Bestehen einer konkreten Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen voraus.

Dieser Fall wird im Weiteren näher dargestellt.

2 Voraussetzungen für nachträgliche Brandschutzanforderungen

Ohne das Vorliegen der besonderen Voraussetzungen eines Entfallens oder Erlöschens des Bestandsschutzes oder einer ausnahmsweisen Durchbrechung wegen Unvorhersehbarkeit oder der Änderung anderer Bauteile kommen nachträgliche Anforderungen zur Verbesserung des baulichen Brandschutzes nur unter folgenden drei Voraussetzungen in Betracht:

- Nachweis einer konkreten Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen (siehe Nr. 2.1),
- Ermächtigung durch eine verbindliche Rechtsnorm zum Brandschutz (siehe Nr. 2.2) und
- Sachgerechte Ermessensausübung durch die Bauaufsichtsbehörde (siehe Nr. 2.3)

2.1 Nachweis einer konkreten Gefahr

2.1.1 Definition der konkreten Gefahr

Eine konkrete Gefahr liegt nach der allgemein anerkannten Definition vor, wenn bei einer unveränderten Situation / einem ungehinderten Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit dem Eintritt eines Schadens zu rechnen ist. Dabei ist der allgemeine sicherheitsrechtliche Grundsatz anzuwenden, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist.

2.1.2 Darlegungs- und Beweislast der Bauaufsichtsbehörde

Die Darlegungs- und Beweislast, ob im Einzelfall eine konkrete Gefahr vorliegt, trifft die Bauaufsichtsbehörde.

Durch eine fachliche Begutachtung⁷⁾ ist zunächst zu ermitteln, ob und wo eine solche konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit von Menschen im Sinne des § 89 Abs. 1 ThürBO durch schwerwiegende Defizite des baulichen Brandschutzes des Gebäudes besteht. Hierbei ist ein realistisches Gefahrenszenario aufzuzeigen, das den mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit zu erwartenden Schadenseintritt darstellt. Dabei sind rein abstrakte, praktisch unwahrscheinliche, Verfahrensabläufe nicht zu berücksichtigen.

Es sind die Mindestmaßnahmen zur Beseitigung der konkreten Gefahr zu benennen. Dabei sollten auch mögliche Alternativmaßnahmen in technischer, organisatorischer und wirtschaftlicher Hinsicht beschrieben und nach ihrer Wirksamkeit bewertet werden. Nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz sind (nur) diejenigen geeigneten Maßnahmen aufzuzeigen, die ein unverzichtbares Mindestmaß an Sicherheit für Menschen gewährleisten und nicht außer Verhältnis zum jeweils erzielbaren Sicherheitsgewinn stehen.

2.1.3 Risikoermittlung

2.1.3.1 Konkrete Betrachtung

Es kann nicht pauschal von einer Brandgefahr ausgegangen werden, sondern das Risiko ist konkret zu beschreiben unter Berücksichtigung von Faktoren wie

- Zündquellen
- Brandlasten (baulich und nutzungstypisch)
- Brand- und Rauchausbreitungsfaktoren
- Branderkennung und Alarmierung
- Rauchableitung
- Rettungswegsituation.

2.1.3.2 Rettungswegsituation

Es ist ggf. konkret darzulegen, aus welchen Gründen die rechtzeitige Evakuierung der Menschen aus den vom Brand betroffenen Räumen nicht möglich ist. Gesichtspunkte des reinen Sachschutzes oder der Verhinderung des Brandübergriffs auf andere bauliche Anlagen sind hier nicht zu berücksichtigen. Ausschlaggebend ist allein der Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen.

Im Einzelnen sind darzulegen:

- Schwerwiegende Defizite in der Rettungsweggestaltung, z. B.
 - fehlender zweiter Rettungsweg über Rettungsgeräte der Feuerwehr,
 - Mängel am ersten Rettungsweg hinsichtlich Breite, Länge sowie Brandlasten,
 - bei Verkaufsstätten und Schulen auch ein unzureichender zweiter baulicher Rettungsweg (§ 10 Abs.1 ThürVStVO, Nr. 3.1 ThürSchulbauR),
- höchste, realistischerweise anzunehmende Anzahl betroffener Personen,

⁷⁾ Die fachliche Begutachtung kann i.d.R. durch die Bauaufsichtsbehörde oder die Brandschutzdienststelle erfolgen. Die Einholung eines externen Gutachtens ist in der Regel nicht erforderlich (vgl. OVG Sachsen, 18.04.2018, 1 B 141/16).

- ggf. überdurchschnittliche Anzahl von Personen mit eingeschränkter Selbstrettungsfähigkeit (z. B. Kinder, Kranke, körperlich eingeschränkte oder alte Menschen)
- Feuerwiderstandsdauer der tragenden und raumabschließenden Bauteile.

Allein die zu geringe Feuerwiderstandsdauer von Bauteilen begründet noch keine konkrete Gefahr, wenn diese Defizite erst zu einem späteren Zeitpunkt zum Tragen kommen, von dem zu erwarten ist, dass die Evakuierung (Selbst- und Fremdreueung) schon abgeschlossen ist.

2.1.3.3 Versammlungsstätten, Verkaufsstätten

Bei bestehenden Versammlungsstätten i. S. des § 2 Abs. 4 Nr. 7 Buchst. a ThürBO kann eine konkrete Gefahr auch ohne eine Brandgefahr anzunehmen sein. Hier können allein bei schwerwiegenden Rettungswegmängeln Gefahren durch Menschenmassen in Panik - insbesondere durch Erdrücken - auftreten, die auch durch andere Ereignisse (z.B. Amoklauf, Schlägerei, Fehlalarm) ausgelöst werden können.

Eine konkrete Gefahr i. S. d. § 89 Abs. 1 ThürBO kann bei Versammlungsstätten grundsätzlich anzunehmen sein, wenn folgende Anforderungen nicht erfüllt sind:

- mindestens zwei bauliche Rettungswege (ausgenommen Versammlungsräume mit bis zu 100 m² Grundfläche - vgl. § 6 Abs. 5 MVStättVO),
- ausreichende Rettungswegbreiten vgl. § 7 MVStättVO),
- Freihaltung der Rettungswege,
- Umwehrungen bei Absturzgefahr (vgl. § 11 MVStättVO)
- Sicherheitsbeleuchtung.

Sinngemäß das Gleiche gilt bei Verkaufsstätten i. S. des § 2 Abs. 4 Nr. 4 ThürBO, soweit sie aufgrund ihrer Größe der Thüringer Verkaufsstättenverordnung unterliegen.

2.1.3.4 Schulen

Die unter Nr. 2.1.3.3 genannten Anhaltspunkte für das Vorliegen einer konkreten Gefahr können grundsätzlich auch bei der Beurteilung bestehender Schulen herangezogen werden, da hier ebenfalls mit der Anwesenheit einer Vielzahl von Personen zu rechnen ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass

- die betroffenen Personen ortskundig sind,
- mit den betroffenen Personen regelmäßig das Verhalten im Brandfall in dem konkreten Gebäude geübt wird,
- die Zahl der Personen, die auf einzelne Rettungswege angewiesen sind, häufig geringer ist.

2.1.4 Erforderliche Schutzmaßnahmen

Die Bauaufsichtsbehörde muss die identifizierten Mängel und ihre Wirkungsweise im Hinblick auf die Entstehung einer konkreten Gefahr für Menschen darlegen und plausibel begründen. Sind mehrere Maßnahmen zur Mängelbeseitigung oder zur Kompensation geeignet, obliegt die Entscheidung über die zu ergreifende Maßnahme ausschließlich dem Bauherrn. Die Bauaufsichtsbehörde hat nur deren

Geeignetheit zu prüfen und ggf. zu beanstanden. Dabei kommen grundsätzlich keine weitergehenden Maßnahmen in Betracht als solche, die auch bei der Neuerrichtung einer baulichen Anlage nach den gesetzlichen Vorschriften gefordert werden dürfen. Eine Ausnahme kann gelten, wenn durch eine weitergehende Maßnahme auch weitere Brandschutzmängel kompensiert werden sollen, die nicht behoben werden sollen.

2.2 Maßgebliche Rechtsvorschriften und Regelwerke

Die maßgeblichen Brandschutzanforderungen ergeben sich grundsätzlich nur aus den Regelungen der ThürBO und deren nachgeordneten Rechtsnormen.

Wenn eine den Bestandsschutz durchbrechende Anordnung erforderlich wird, sind für die betreffende bauliche Situation diejenigen gesetzlichen Brandschutzanforderungen darzulegen, die bei entsprechenden Neubauten einzuhalten wären. Die Anforderungen sind unter genauer Benennung der jeweils einschlägigen Paragraphen zu benennen.

Maßgeblich für den Brandschutz sind nachfolgend genannte Regelungen.

2.2.1 Verbindliche Regelwerke

Unmittelbar verbindlich sind

- Thüringer Bauordnung,
- Verordnungen (z. B. Verkaufsstättenverordnung, Garagenverordnung, Feuerungsverordnung, Verordnung über den Bau von Betriebsräumen für elektrische Anlagen),
- in der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen enthaltene Technische Baubestimmungen (z. B. Industriebaurichtlinie, Schulbaurichtlinie, Richtlinie über Flächen für die Feuerwehr) ggf. unter Berücksichtigung der sich aus § 87 a Abs. 1 ThürBO ergebenden Abweichungsmöglichkeiten.

Bei Einhaltung dieser Normen ist dem Brandschutz nach geltendem Recht ausreichend Rechnung getragen; es besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit für weitergehende Anforderungen.

2.2.2 Nicht verbindliche "Brandschutz-Papiere"

Im Gegensatz zu diesen verbindlichen Rechtsnormen sind andere Papiere zum Brandschutz nicht bindend. Hierzu gehören z. B. Hinweise, Richtlinien, Mustervorschriften der Bauministerkonferenz oder fachliche Hinweise der Fachgremien der Feuerwehr.

Diesen kann Bedeutung im Rahmen der Ermessensausübung der Bauaufsichtsbehörden zukommen (vgl. unten). Eine Berufung auf diese Regelwerke kann eine Nachrüstungsforderung allein nicht stützen.

Für Bauherren/Eigentümer kann deren Beachtung aber zivilrechtlich relevant sein.

2.2.3 Abweichende Anforderungen

Nicht ausdrücklich in verbindlichen Brandschutzbestimmungen enthaltene Maßnahmen können nur bei Sonderbauten oder zur Kompensation von Erleichterungen oder Abweichungen verlangt werden. Die Erforderlichkeit solcher baurechtlich nicht geregelten Forderungen ist besonders zu begründen.

2.2.3.1 Geringere Anforderungen

Zulässig sind

- Abweichungen unter den Voraussetzungen des § 66 ThürBO,
- Erleichterungen bei (sog. unregulierten) Sonderbauten nach § 51 Abs. 1 ThürBO,
- Abweichungen von nach § 87 a ThürBO bekanntgemachten Technischen Baubestimmungen durch ebenso wirksame Alternativlösungen gem. § 87 a Abs. 1 Satz 3 ThürBO, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die Anforderungen erfüllt werden und in der Verwaltungsvorschrift zur Einführung Technischer Baubestimmungen (ThürVVTB) eine Abweichung nicht ausgeschlossen ist.

Geringere Anforderungen kommen besonders bei nachträglichen Maßnahmen im Bestand in Betracht, wo Nachrüstungen mit geringem Sicherheitsgewinn oftmals mit unverhältnismäßigem Mehraufwand verbunden wären.

2.2.3.2 Höhere Anforderungen

- Bei **Sonderbauten** können nach § 51 ThürBO besondere Anforderungen gestellt werden. Dabei ist ausführlich zu begründen, wegen welcher speziellen Gegebenheiten des Sonderbaus ausnahmsweise höhere Brandschutzanforderungen zur Erreichung des erforderlichen Sicherheitsniveaus gestellt werden. Handelt es sich um einen Sonderbau, für den es eine Musterverordnung der Bauministerkonferenz gibt, ist davon auszugehen, dass die in der Mustersonderbauverordnung enthaltenen Anforderungen i. d. R. sachgerecht sind. Die Möglichkeit, im Einzelfall höhere oder geringere Anforderungen zu stellen, bleibt unberührt.
- Bei **Standardbauten** (insbesondere Wohngebäuden) sind grundsätzlich keine höheren Brandschutzanforderungen möglich, es sei denn sie dienen der Kompensation von geringeren Anforderungen an anderer Stelle.

2.3 Sachgerechte Ermessensausübung der Bauaufsichtsbehörde

Primär maßgeblich für die Brandschutzanforderungen sind die verbindlichen Rechtsnormen des Bauordnungsrechts (vgl. oben). Nur dort, wo diese Normen Ermessensspielräume eröffnen, ist Platz für eigene Entscheidungen der Bauaufsichtsbehörde.

2.3.1 Ermessensspielräume der Bauaufsichtsbehörde

Ermessensspielräume werden insbesondere eröffnet durch

- ausdrückliche Einräumung durch „Kann-Vorschriften“,
- besondere Anforderungen bei Sonderbauten (§ 51 ThürBO) und
- Zulassung von Abweichungen (§ 66 ThürBO).

2.3.2 Zuständigkeit der unteren Bauaufsichtsbehörde

Entscheidungen über abweichende Brandschutzanforderungen im Einzelfall trifft ausschließlich die untere Bauaufsichtsbehörde oder bei einer Prüfung von Brandschutznachweisen der beauftragte Prüflingenieur.

Stellungnahmen der Brandschutzdienststellen oder beigezogener Sachverständiger sind nicht unmittelbar bindend, sondern haben beratende Funktion und sollen den Bauaufsichtsbehörden eine sachgerechte Entscheidung ermöglichen (siehe auch § 18 Abs. 3 ThürPPVO).

2.3.3 Entscheidungshilfen

Die Bauaufsichtsbehörde kann sich bei der Auswahl ihrer Einzelfallanordnungen diverser Entscheidungshilfen bedienen, die rechtlich nicht verbindlich, jedoch fachlich fundiert sind:

- Unverbindliche Hinweise der obersten Bauaufsichtsbehörde (z. B. VollzBekThürBO, Hinweise zur Flüchtlingsunterbringung),
- Musterpapiere der Bauministerkonferenz (z. B. Musterhochhausrichtlinie),
- Beschlüsse der Fachgremien der Bauministerkonferenz.

Eine reine Berufung auf solche Entscheidungshilfen ist nicht zulässig; vielmehr muss sich die Bauaufsichtsbehörde ihren Inhalt mit ausreichender Begründung zu Eigen machen.

2.3.4 Nicht verbindliche Erkenntnisquellen

Folgende Leitfäden, Gutachten und fachliche Hinweise sind für die Entscheidungen der Bauaufsichtsbehörde rechtlich nicht bindend, sondern dienen als Information bzw. als Empfehlung:

2.3.4.1 Fachliche Hinweise der Feuerwehr

Fachliche Hinweise des Fachausschusses Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) und des Deutschen Feuerwehrverbandes (DFV) können als Empfehlung dienen.

Diese Papiere geben (legitimer Weise ausschließlich) die Sicht der Feuerwehrseite wieder und beruhen auf Einsatz- und Verwaltungserfahrungen.

2.3.4.2 Brandschutzgutachten und Brandschutzkonzepte

Brandschutzgutachten und Brandschutzkonzepte, die von dritter Seite insbesondere von Bauherren vorgelegt werden, haben keinerlei formale Verbindlichkeit, sondern sind nur als subjektive Empfehlungen des Sachverständigen bzw. des Auftraggebers an die Bauaufsichtsbehörden zu verstehen.

2.3.5 Abwägung

Im Zuge der Ermessensausübung insbesondere nach §§ 51 oder 66 ThürBO hat die Bauaufsichtsbehörde eine Abwägung zwischen allen relevanten Belangen einschließlich des Brandschutzes zu treffen. Sie hat die Brandschutzbelange dabei gegen andere Belange wie Nutzbarkeit, Wirtschaftlichkeit, Gestaltung, Denkmalschutz o. ä. abzuwägen, wobei die Anforderungen nicht außer Verhältnis zum Nutzen stehen dürfen. Sachschutzinteressen des Bauherrn spielen keine Rolle. Zu berücksichtigen sind aber entsprechende Interessen der Nachbarn.

Bei der Ermessensausübung sind folgende Prinzipien zu berücksichtigen:

2.3.5.1 Weitgehend keine wissenschaftliche Exaktheit

Die Notwendigkeit einzelner Brandschutzanforderungen lässt sich weitgehend nicht mit wissenschaftlicher Exaktheit beweisen. Die Regelungen basieren vielmehr meistens auf willentlichen Festlegungen des Gesetzgebers aus praktischen Erwägungen und langjährigen Erfahrungen heraus (z. B. Rettungsweglänge von 35 Metern, Feuerwiderstandsdauer von 90 Minuten).

2.3.5.2 Keine absolute Sicherheit

Auch im Bereich des Brandschutzes ist keine absolute Sicherheit zu erzielen. Brandschutzbestimmungen sind Vorsorgeregelungen. Sie können Brandschäden nie mit hundertprozentiger Sicherheit ausschließen, aber sie können – und sollen – die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Folgen minimieren.

Ziel des baulichen Brandschutzes kann daher immer nur eine größtmögliche Reduzierung von Brandschäden durch noch verhältnismäßige Anforderungen unter Gewährleistung einer zweckentsprechenden Nutzbarkeit der jeweiligen baulichen Anlagen sein.

2.3.5.3 Haftungsrisiken

Durch die Auswahl der Brandschutzanforderungen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens drohen den entscheidenden Beamten keine Haftungsrisiken. Es ist kein Fall bekannt, in dem ein Behördenmitarbeiter wegen der Auswahl ungeeigneter Brandschutzanforderungen zur Verantwortung gezogen worden wäre. Strafrechtliche Ermittlungen gab es lediglich in solchen Fällen, wo es darum ging, ob bereits bestandskräftige Brandschutzanordnungen in Verwaltungsakten nicht oder nicht hinreichend nachdrücklich bzw. schnell vollzogen wurden.

2.3.6 Nachforderung eines zweiten baulichen Rettungswegs

2.3.6.1 Grundsatz

Die nachträgliche Herstellung eines zweiten baulichen Rettungswegs kann nur in wenigen Ausnahmefällen gefordert werden, da § 33 Abs. 2 ThürBO den zweiten Rettungsweg über Rettungsgeräte der Feuerwehr als gleichwertig betrachtet. Nachrüstungsanforderungen kommen daher grundsätzlich nur dann in Betracht, wenn dieser Weg nicht zur Verfügung steht (z. B. mangels geeigneter Aufstellflächen für Feuerwehrfahrzeuge) oder Bedenken wegen der Personenrettung bestehen (§ 33 Abs. 3 Satz 2 ThürBO).

2.3.6.2 Verbindliche Vorgaben

Ein zweiter baulicher Rettungsweg wird im Regelungsbereich der ThürBO nur für Verkaufsstätten (§ 10 Abs. 1 ThürVStVO) und Schulen (Nr. 3.1 ThürSchulbauR) verbindlich gefordert.

Musterregelungen der Bauministerkonferenz mit entsprechenden Vorgaben z. B. für Versammlungsstätten oder Beherbergungsstätten sind in Thüringen nicht verbindlich. Da sie selbst bei der Neuerrichtung entsprechender baulicher Anlagen nicht zwingend zu beachten sind, können sie erst recht nicht ohne weiteres Nachforderungen für den Bestand rechtfertigen.

Unabhängig von dieser Rechtslage sind die Anforderungen der Musterverordnungen der Bauministerkonferenz im Allgemeinen aber eine sachgerechte Orientierung für den Neubau, die auch bei der Überprüfung des Bestands Hilfestellung geben können (siehe auch Nr. 2.1.3.3. und 2.1.3.4).

2.3.6.3 Unzulässige Parameter

Für die Zahl der zu rettenden Personen oder die Größe der Nutzfläche, ab denen ein zweiter baulicher Rettungsweg erforderlich ist, gibt es keine festen Parameter – sie kann insbesondere nicht aus § 14 ThürBO hergeleitet werden, da es sich hierbei nur um eine generalklauselartige Schutzzielbestimmung handelt, die durch die Spezialvorschriften zum baulichen Brandschutz konkretisiert wird und demzufolge keine Handhabe für generelle zahlenmäßige Festlegungen bietet.

2.3.6.4 Vertretbare Überlegungen

Ein zweiter baulicher Rettungsweg kann regelmäßig nur bei Sonderbauten nach § 51 Abs. 1 Nr. 9 ThürBO im Ermessenswege nachgefordert werden, nicht dagegen bei Standardbauten (siehe aber Nr. 2.3.6.1). Konkrete rechtliche Anhaltspunkte können dabei die Muster-Versammlungsstättenverordnung (mehr als 200 Besucher) oder die Thüringer Verkaufsstättenverordnung (mehr als 2.000 m² Nutzfläche) liefern. Andere Schwellenwerte können sich ergeben, wenn mit der Anwesenheit einer größeren Zahl von Personen mit eingeschränkter Selbstrettungsfähigkeit zu rechnen ist.

2.3.6.5 Entbehrlichkeit

Die Nachrüstung eines zweiten baulichen Rettungswegs kann entbehrlich sein, wenn eine Flucht in einen feuer- und rauchschutztechnisch abgetrennten Bereich (z. B. anderer Brandabschnitt i. V. m. einer notwendigen Treppe) möglich ist, aus dem eine Rettung innerhalb einer sicheren Verweildauer ohne Zeitdruck erfolgen kann.

3 Verfahren

Aus einer regelmäßigen oder anlassbezogenen Überprüfung durch die Bauaufsichtsbehörde oder aufgrund einer Gefahrenverhütungsschau können sich Anhaltspunkte ergeben, die nachträgliche bauaufsichtliche Anforderungen erfordern.

3.1 Überwachung durch die Bauaufsichtsbehörde

Die Bauaufsichtsbehörden haben nach § 58 Abs. 1 ThürBO darüber zu wachen, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden, soweit nicht andere, sachnähere Behörden zuständig sind.

In welchem Umfang und in welcher Häufigkeit bestehende bauliche Anlagen überprüft werden, ist nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Das gilt auch für bauliche Anlagen, die vor Inkrafttreten der Thüringer Bauordnung errichtet wurden.

Die Überwachung dient der Überprüfung der Erhaltung des genehmigten Zustands und des Funktionierens der Sicherheitseinrichtungen sowie der Identifizierung nachträglich entstandener Gefahrenquellen bzw. Risiken. Dabei ist ein regelmäßiger Abgleich des festgestellten IST-Zustandes mit dem einmal genehmigten Zustand (nach Aktenlage) vorzunehmen und zu dokumentieren.

3.2 Gefahrenverhütungsschau

3.2.1 Zweck der Gefahrenverhütungsschau

Bei der Gefahrenverhütungsschau ist auf Grundlage der erteilten Baugenehmigung zu prüfen, ob in der baulichen Anlage Vorkehrungen zur Vorbeugung vor Bränden, Explosionen und sonstigen gefährbringenden Ereignissen getroffen worden sind und ob bei Eintritt einer solchen Gefahr die Rettung von Menschen und Tieren sowie eine wirksame Gefahrenbekämpfung möglich sind. Dazu werden konkrete Prüfkriterien (z. B. Zugänglichkeit für die Feuerwehr, Sicherstellung der Löschwasserversorgung, Aufstellung von Alarm- und Gefahrenabwehrplänen, Benutzbarkeit und Kennzeichnung von Rettungswegen) benannt. Es handelt sich hierbei in der Regel um keine bauordnungsrechtliche Überprüfung, mit der bestehende Gebäude an die aktuellen baurechtlichen Vorschriften angepasst werden sollen. Im Übrigen unterliegen nur die nach § 1 der Thüringer Verordnung über die Gefahrenverhütungsschau bestimmten baulichen Anlagen einer Gefahrenverhütungsschau durch die Brandschutzdienststellen.

3.2.2 Aktuell geltendes Recht

Zweck der Gefahrenverhütungsschau ist es nicht, die bestandskräftige Anlage dem aktuell geltenden Bauordnungsrecht anzugleichen - dieses ist nur ausnahmsweise von Belang, wenn ein Fall des § 89 ThürBO vorliegt. Baurechtlich ist insbesondere nicht vorgesehen und auch nicht angezeigt, eine andere brandschutztechnische Bewertung zu entwickeln oder ein neues Rettungswegsystem zu fordern, das vom genehmigten Zustand abweicht – das gilt in besonderem Maße für die nachträgliche Herstellung eines zweiten baulichen Rettungswegs, der nur in begründeten Einzelfällen nachträglich gefordert werden kann (vgl. oben).

3.2.3 Mobile Objekte

Anordnungen bezüglich mobiler Objekte (z. B. Möbel, Kopierer, Vitrinen) können gemäß § 1 Abs.1 Satz 1 ThürBO grundsätzlich nur dann auf Baurecht gestützt werden, wenn sich dies aus speziellen Rechtsnormen (z. B. § 18 Abs. 3 ThürGarVO, § 12 ThürFeuVO) oder dem genehmigten Brandschutzkonzept ergibt. Aus dem Regelungsbereich der ThürBO ergibt sich nicht, dass die Rettungswege frei von jeglichen brennbaren Stoffen sein müssen - insbesondere beziehen sich § 35 Abs. 5 und § 36 Abs. 6 ThürBO nicht auf mobile Objekte. Grundsätzlich ist der Gebäudenutzer dafür verantwortlich, dass Rettungswege stets bestimmungsgemäß genutzt werden können und keine Brand- und sonstigen Gefahren durch mobile Objekte entstehen.

Ausnahmsweise können allerdings Veränderungen durch mobile Objekte moniert werden, wenn brennbare Stoffe in solchem Umfang oder derart gelagert werden, dass die konkrete Gefahr von Bränden besteht oder Rettungswege z. B. durch Möbel oder ungenehmigte Nutzungen derart blockiert werden, dass sie nicht mehr zweckentsprechend nutzbar sind.

3.3 Verfahren bei der Anordnung von Brandschutznachforderungen

3.3.1 Verfügung

Nachträgliche baurechtliche Brandschutzanforderungen gegenüber den Gebäudeeigentümern können nicht durch ein bloßes formloses Verlangen im Rahmen einer Überprüfung durch die Bauaufsichtsbehörde oder einer Gefahrenverhütungsschau gestellt werden. Sie bedürfen grundsätzlich einer Entscheidung der unteren Bauaufsichtsbehörde in Form einer baurechtlichen Verfügung.

Dies gilt auch dann, wenn die Forderungen an die eigene Trägerkörperschaft (Landkreis, kreisfreie oder Große kreisangehörige Stadt) gerichtet sind – hier ist aus verwaltungsrechtlichen Gründen keine förmliche Verfügung möglich. Stattdessen ist ein formloses Schreiben mit dem gleichen Inhalt, den auch eine Verfügung hätte, an die Verwaltungsspitze zu richten (Quasi-Verfügung).

Der „Umgang“ mit den bei einer Gefahrenverhütungsschau festgestellten Mängeln richtet sich nach § 4 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 Satz 2 der Thüringer Verordnung über die Gefahrenverhütungsschau. Danach sind andere Behörden und Stellen, sofern deren Aufgabenbereich berührt wird, über das Ergebnis der Gefahrenverhütungsschau zu unterrichten. Diese Stellen befinden ihrerseits über etwaige bauaufsichtliche, gewerbeaufsichtsrechtliche oder ähnliche Maßnahmen. Wird bei einer Nachschau festgestellt, dass die Mängel nicht oder nicht ausreichend beseitigt worden sind, hat die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen einzuleiten.

3.3.2 Auskunft oder Bauvorbescheid

Wenn ein Betreiber eine Auskunft darüber verlangt, zu welchen Nachrüstungsmaßnahmen er baurechtlich verpflichtet ist, kann diese - zumindest in analoger Anwendung - auch in die Form eines (gebührenpflichtigen) Bauvorbescheids gemäß § 74 ThürBO gekleidet werden, um Rechtsverbindlichkeit zu erzeugen.

3.3.3 Ermächtigungsgrundlage

Es ist stets die Ermächtigungsgrundlage anzugeben, auf die die Durchbrechung des Bestandsschutzes gestützt wird. Das Vorliegen aller Tatbestandsmerkmale ist eingehend zu begründen.

3.3.4 Voraussetzungen

In der Begründung ist Folgendes darzulegen:

3.3.4.1 Konkrete Gefahr

Die tatsächlichen Umstände, aus denen - und wo - sich eine konkrete Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen ergibt (siehe Nr. 2.1.3).

3.3.4.2 Rechtsnormen

Diejenigen Rechtsnormen, auf die eine Anordnung der Maßnahme bei einem Neubau gestützt werden würde, sind anzugeben. Es muss sich dabei um rechtsverbindliche Normen handeln. Die Bezugnahme auf Hinweise oder Empfehlungspapiere kann (nur) die Ermessensausübung unterstützen.

3.3.4.3 Ermessensausübung

Erforderlich ist immer eine ausführliche Darlegung der Gründe, die die Bauaufsichtsbehörde bewegen haben, im Rahmen eines ggf. durch die Rechtsnormen eröffneten Ermessensspielraums Anordnungen zu treffen. Dabei sind auch die Wirkungsweise der geforderten Maßnahme und mögliche Alternativlösungen darzulegen. Die bloße Bezugnahme auf Forderungen der Feuerwehr oder eines Brandschutzgutachters sind an sich nicht tragfähig. Die Bauaufsichtsbehörde muss sich immer inhaltlich mit den Gründen auseinandersetzen.

4. Empfehlungen für Bauherren/ Gebäudeeigentümer

Bauherren/ Gebäudeeigentümer sind außerhalb baurechtlicher Anordnungen grundsätzlich frei in ihrer Entscheidung, ob und inwieweit sie Nachrüstungsmaßnahmen an ihren Gebäuden durchführen wollen. Missverständnisse und Kritik entstehen dabei häufig durch die Behauptung, kostspielige und den Betrieb beeinträchtigende Maßnahmen seien „wegen des Brandschutzes“ erforderlich. Dies stimmt in vielen Fällen gerade nicht, weil oftmals andere Gründe wesentlich sind (z. B. Modernisierung, Verbesserung, Verschönerung) und die Nachrüstungserfordernisse aus Brandschutzgründen überschätzt werden (vgl. oben).

Wenn sich Bauherren/Gebäudeeigentümer entschließen, auch ohne baurechtliche Verfügung Sanierungsmaßnahmen an ihren bestehenden Gebäuden durchzuführen, empfiehlt es sich, bei der Ermittlung des Sanierungsbedarfs die erforderlichen Maßnahmen wie folgt zu differenzieren und zu priorisieren:

- Zwingend notwendige Maßnahmen zur Beseitigung von konkreten Gefahren, die auch Gegenstand einer bauaufsichtlichen Verfügung nach § 89 ThürBO sein könnten (vgl. oben).
- Sonstige Sanierungsmaßnahmen, ggf. gestaffelt nach einer Prioritätenliste.

Um die baurechtlich notwendigen Maßnahmen zu identifizieren, sollten Bauherren/ Gebäudeeigentümer vorgehen wie oben unter Nr. 3.3.4 für die Bauaufsichtsbehörden beschrieben ist. .

Andere, nicht zwingend erforderliche aber empfehlenswerte Maßnahmen sollten hinsichtlich ihrer Gewichtung und Priorisierung zwischen Bauherr/Gebäudeeigentümer und dem ggf. nicht identischen Gebäudenutzer abgestimmt werden.