

Ergebnisse der Interministeriellen Arbeitsgruppe Brandschutz im Bestand (IMA Brandschutz)

Grundsatzpapier: Brandschutzanforderungen im Bestand - Rechtslage

Anlage: Musterauftrag für gutachterliche Bewertungen zum Brandschutz bei Bestandsgebäuden

Vorbemerkung:

Die Interministerielle Arbeitsgruppe Brandschutz im Bestand hat unter Federführung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zusammen mit dem Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration, dem Ministerium für Finanzen, dem Ministerium für Kultus, Jugend und Sport, dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft, dem Ministerium für Soziales und Integration und dem Ministerium der Justiz und für Europa zum Thema „Brandschutzanforderungen im Bestand“ das folgende Grundsatzpapier zur Rechtslage bei nachträglichen Brandschutzanforderungen für Bestandsgebäude verabschiedet. Darin werden die materiellen und formellen Voraussetzungen für die Erhebung nachträglicher baulicher Anforderungen auf dem Gebiet des Brandschutzes dargelegt und Vorschläge zum Verfahren unterbreitet.

Anlass hierfür ist, dass sich in den vergangenen Jahren die Klagen von Seiten der Bauherren und Eigentümer hauptsächlich öffentlicher Gebäude darüber häufen, dass zunehmend im Nachhinein vermeintlich überzogene Brandschutzanforderungen an bereits bestehende Gebäude gestellt werden, die bei entsprechender Umsetzung teilweise Investitionen in Millionenhöhe erfordern würden und deren Notwendigkeit von daher in Zweifel gezogen wird. Eine Tendenz zu immer schärferer Handhabe des baurechtlichen

Instrumentariums zur Optimierung der Brandschutzsituation bestehender Gebäude wird beklagt. Zum Teil wird sogar - fälschlicherweise - eine Verschärfung der gesetzlichen Regelungen geltend gemacht.

Aus diesem Grund wurde die Interministerielle Arbeitsgruppe Brandschutz im Bestand eingerichtet, um den Beschwerden auf den Grund zu gehen und Lösungsmöglichkeiten vorzuschlagen. Die Arbeitsgruppe hat dreimal getagt. Berichte aus den beteiligten Ressorts (IM, FM, KM, MWK, SM, JuM, UM) wurden ausgewertet, die Regierungspräsidien angehört und ein Ortstermin bei der Universität Freiburg durchgeführt. Im Auftrag der Arbeitsgruppe wurde das folgende Papier erstellt, das die Rechtslage bei nachträglichen Brandschutzanforderungen im Bestand darstellt.

Ziel ist es, den unteren Baurechtsbehörden Entscheidungshilfen an die Hand zu geben, nach denen sie ihr Ermessen in Bezug auf Nachforderungen im Bereich des Brand-schutzes bei Bestandsbauten ausüben sollen.

Inhalt

1	Nachträgliche Brandschutz-Anforderungen im Bestand - Rechtslage	6
1.1	Prinzip des baulichen Bestandsschutzes.....	6
1.2	Ausnahmen.....	6
1.2.1	Grenzen des Bestandsschutzes	6
1.2.2	Erlöschen des Bestandsschutzes	6
1.2.3	Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen	6
1.2.4	Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes in sonstigen Fällen	7
1.3	Fazit 8	
2	Voraussetzungen für nachträgliche Brandschutzanforderungen	9
2.1	Nachweis einer konkreten Gefahr.....	9
2.1.1	Definition der konkreten Gefahr	9
2.1.2	Darlegungs- und Beweislast der Baurechtsbehörde.....	9
2.1.3	Brandszenario.....	9
2.1.4	Erforderliche Schutzmaßnahmen	10
2.2	Maßgebliche Rechtsvorschriften und Regelwerke.....	10
2.2.1	Verbindliche Regelwerke:	10
	• Landesbauordnung (§§ 15, 26 – 32, 38).....	10
	• Ausführungsverordnung zur LBO (LBOAVO) (§§ 2, 4 -17).....	10
	• Sonderbauverordnungen (Versammlungsstättenverordnung (VStättVO), Verkaufsstättenverordnung (VkVO), Campingplatzverordnung (CPiVO)).....	10
	• Weitere Verordnungen (z.B. Garagenverordnung (GaVO), Feuerungsverordnung (FeuVO), Elektrische Betriebsräume-Verordnung (EltVO)).....	10
	• Verwaltungsvorschriften (z.B. VwV Feuerwehrflächen)	10
	• Liste der Technischen Baubestimmungen, Abschnitt 3 (z.B. Industriebaurichtlinie, Holzbaurichtlinie)	10
	• Runderlasse der obersten Baurechtsbehörde (ohne Rechtsnormqualität	11
2.2.2.	Nicht verbindliche "Brandschutz-Papiere".....	11
2.2.3	Abweichungen	11

2.2.3.1	Erleichterungen.....	11
2.2.3.2	Höhere Anforderungen	11
2.3	Sachgerechte Ermessensausübung der Baurechtsbehörde	12
2.3.1	Ermessensspielräume der Baurechtsbehörde	12
2.3.2	Zuständigkeit der unteren Baurechtsbehörde	12
2.3.3	Entscheidungshilfen.....	12
2.3.4	Nicht verbindliche Erkenntnisquellen	13
2.3.4.1	Fachliche Hinweise der Feuerwehr.....	13
2.3.4.2	„Brandschutznachweise“.....	13
2.3.4.3	Äußerungen von Brandschutzsachverständigen	13
2.3.4.4	Brandschutzgutachten und Brandschutzkonzepte	14
2.3.5	Abwägung.....	14
2.3.5.1	Weitgehend keine wissenschaftliche Exaktheit.....	14
2.3.5.2	Keine absolute Sicherheit	15
2.3.5.3	Haftungsrisiken	15
2.3.6	Nachforderung eines zweiten baulichen Rettungswegs	15
2.3.6.1	Grundsatz 15	
2.3.6.2	Normierte Fälle	16
2.3.6.3	Unzulässige Parameter.....	16
2.3.6.4	Vertretbare Fälle	16
2.3.6.5	Entbehrlichkeit	16
3	Verfahren	17
3.1	Brandverhütungsschau	17
3.1.1	Zweck der Brandverhütungsschau	17
3.1.2	Aktuell geltendes Recht	17
3.1.3	Beiziehung von Sachverständigen.....	17
3.1.4	Mobile Objekte.....	18
3.2	Verfahren bei der Anordnung von Brandschutznachforderungen	18
3.2.1	Verfügung	18
3.2.2	Auskunft oder Bauvorbescheid	18
3.2.3	Ermächtigungsgrundlage	19
3.2.4	Voraussetzungen	19

3.2.4.1	Konkrete Gefahr	19
3.2.4.2	Rechtsnormen	19
3.2.4.3	Ermessensausübung	19
3.3	Empfehlungen für Bauherren und Gebäudeeigentümer	20

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.

1.2 Ausnahmen

Von diesem Grundsatz gibt es vier Gruppen von Ausnahmen mit unterschiedlichen Rechtsfolgen:

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 (§ 76 Absatz 2 LBO)
- baurechtlich relevante Nutzungsänderungen (§ 50 Absatz 2 LBO).

In diesen Fällen ist eine neue Baugenehmigung (bzw. Kenntnisausgabe) erforderlich, bei der grundsätzlich die aktuell geltenden Rechtsnormen auch für den Brandschutz anzuwenden sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein anderweitig genutztes Gebäude in eine Versammlungsstätte umgewandelt werden soll: Hier ist grundsätzlich die geltende Versammlungsstättenverordnung in vollem Umfang anzuwenden.

1.2.2 Erlöschen des Bestandsschutzes

Der Bestandsschutz erlischt durch wesentliche Veränderungen der baulichen Anlage selbst, durch Zeitablauf oder äußere Einwirkungen (insbesondere Eintritt von Baufälligkeit). In diesen Fällen kann die zuständige Baurechtsbehörde Verfügungen zur Gefahrenabwehr erlassen, insbesondere Abbruchanordnungen, Nutzungsuntersagungen (§ 65 LBO) oder Nachbesserungsverfügungen (§ 47 LBO).

1.2.3 Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen

Eine Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes kommt in allen anderen Fällen ausschließlich nach den Regelungen der §§ 58 Abs. 6 sowie 76 Abs. 1 und 2 LBO in Betracht.

In den Fällen des § 58 Abs. 6 Satz 1, 2. Alt und § 76 Abs. 2 LBO findet eine Durchbrechung nur bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen statt:

- Nach **§ 58 Abs. 6 Satz 1, 2. Alt. LBO** wenn - bei Erteilung der Baugenehmigung - nicht vorhersehbare Gefahren oder erhebliche Nachteile oder Belästigungen eintreten.
Besondere Voraussetzung ist hier, dass die Baurechtsbehörde die Gefahr auch bei pflichtgemäßer Prüfung bei Erteilung der Baugenehmigung nicht erkennen konnte, etwa weil noch keine wissenschaftlichen Erkenntnisse (z.B. über die Schädlichkeit bestimmter Baustoffe wie Asbest oder Formaldehyd) vorlagen oder sich nachträgliche Veränderungen der Situation ergeben haben.
- Nach **§ 76 Abs. 2 LBO** bei der wesentlichen Änderung eines anderen Teils der bestehenden Anlage.
Besondere Voraussetzung ist hier, dass der Bauherr eine genehmigungspflichtige bauliche Änderung an einem anderen Teil der bestandsgeschützten Anlage vornimmt, der in einem konstruktiven Zusammenhang mit einem nicht unmittelbar berührten Bauteil steht (z.B. bei Aufstockungen).

1.2.4 **Durchbrechung des baulichen Bestandsschutzes in sonstigen Fällen**

Soweit diese besonderen Tatbestandsmerkmale nicht vorliegen, kommt eine Durchbrechung des Bestandsschutzes nur dann in Betracht, wenn eine konkrete Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen besteht:

- Nach **§ 58 Abs. 1, 1. Alt. LBO** können auch nach Erteilung einer bestandskräftigen Baugenehmigung weitere Anforderungen gestellt werden.
- Nach **§ 76 Abs. 1 LBO** kann die Anpassung bestehender baulicher Anlagen an nachträglich geänderte Rechtsvorschriften, d.h. an die aktuelle Rechtslage, verlangt werden.

1.3 **Fazit**

- Nachforderungen zur Verbesserung des Brandschutzes sind wegen des baulichen Bestandsschutzes grundsätzlich unzulässig.
- Sofern der Bestandsschutz durch eine Veränderung der baulichen Anlage selbst erloschen ist, können Nachforderungen auf die §§ 47 oder 65 LBO gestützt werden.
- Bei Vorliegen zusätzlicher Voraussetzungen (Unvorhersehbarkeit, 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 Entfalles 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:

2.1 Nachweis einer konkreten Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen

2.2 Ermächtigung durch eine verbindliche Rechtsnorm zum Brandschutz

2.3 Sachgerechte Ermessensausübung durch die Baurechtsbehörde

Im Einzelnen gilt:

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 in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit dem Eintritt eines Schadens zu rechnen ist.

2.1.2 Darlegungs- und Beweislast der Baurechtsbehörde

Die Darlegungs- und Beweislast, ob im Einzelfall eine konkrete Gefahr vorliegt, trifft dabei die Baurechtsbehörde in vollem Umfang.

Hierfür muss sie die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Brandes realistisch beurteilen – eine bloße Unterstellung ist nicht ausreichend. Es ist ein mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwartendes Brandszenario anhand der Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls darzulegen.

2.1.3 Brandszenario

Es kann nicht pauschal von einer Brandgefahr ausgegangen werden, sondern es ist ein konkret zu erwartender Brandablauf zu beschreiben, unter genauer Beschreibung der Faktoren:

- Zündquellen

- bauliche Brandlasten
- Brand- und Rauchausbreitungsfaktoren
- Branderkennung und Alarmierung
- Rauchableitung

2.1.4 Erforderliche Schutzmaßnahmen

Die Baurechtsbehörde muss die identifizierten Mängel und ihre Wirkungsweise im Hinblick auf die Entstehung einer konkreten Gefahr für Menschen darlegen und nachweisen. Die Entscheidung über die zu ergreifenden Maßnahmen zur Beseitigung dieser Mängel oder zur Kompensation obliegt dagegen ausschließlich dem Bauherrn. Die Baurechtsbehörde hat nur deren Geeignetheit zu prüfen und ggf. zu beanstanden. Dabei kommen keine weitergehenden Maßnahmen in Betracht als solche, die auch bei der Neuerrichtung einer baulichen Anlage nach den gesetzlichen Vorschriften gefordert werden dürfen.

2.2 Maßgebliche Rechtsvorschriften und Regelwerke

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

Maßgeblich für den Brandschutz in Baden-Württemberg sind dabei folgende Regelungen:

2.2.1 Verbindliche Regelwerke:

- Landesbauordnung (§§ 15, 26 – 32, 38)
- Ausführungsverordnung zur LBO (LBOAVO) (§§ 2, 4 -17)
- Sonderbauverordnungen (Versammlungsstättenverordnung (VStättVO), Verkaufsstättenverordnung (VkVO), Campingplatzverordnung (CPIVO))
- Weitere Verordnungen (z.B. Garagenverordnung (GaVO), Feuerungsverordnung (FeuVO), Elektrische Betriebsräume-Verordnung (EltVO))
- Verwaltungsvorschriften (z.B. VwV Feuerwehrflächen)
- Liste der Technischen Baubestimmungen, Abschnitt 3 (z.B. Industriebau-richtlinie, Holzbau-richtlinie)

- Runderlasse der obersten Baurechtsbehörde (ohne Rechtsnormqualität)

Bei der Einhaltung dieser Normen ist dem Brandschutz nach geltendem Recht ausreichend Rechnung getragen – es besteht dabei grundsätzlich keine Notwendigkeit für weitergehende Anforderungen (z.B. Brandschutzkonzepte).

2.2.2. Nicht verbindliche "Brandschutz-Papiere"

Im Gegensatz zu diesen verbindlichen Rechtsnormen sind andere Papiere zum Brandschutz definitiv nicht bindend. Hierzu gehören z.B. Hinweise, Richtlinien, Mustervorschriften der Bauministerkonferenz oder fachliche Hinweise der Feuerwehr. Diesen kann Bedeutung im Rahmen der Ermessensausübung der Baurechtsbehörden zukommen (vgl. unten).

2.2.3 Abweichungen

Abweichende Brandschutzanforderungen sind nur dann im konkreten Einzelfall möglich, soweit dies in den einschlägigen Rechtsnormen ausdrücklich vorgesehen ist. Dabei kann es sich sowohl um Erleichterungen als auch um weitergehende Anforderungen handeln.

2.2.3.1 Erleichterungen

- Abweichungen von bekanntgemachten Technischen Baubestimmungen gem. **§ 3 Abs. 3 Satz 4 LBO** durch ebenso wirksame Alternativlösungen (ab 2018: gem. **§ 73 a Abs. 1 Satz 3 LBO**, wenn mit einer anderen Lösung in gleichem Maße die Anforderungen erfüllt werden und in der Technischen Baubestimmung eine Abweichung nicht ausgeschlossen ist).
- Abweichungen, Ausnahmen oder Befreiungen unter den Voraussetzungen des **§ 56 LBO**.
- Erleichterungen bei Sonderbauten nach **§ 38 Abs. 1 LBO**.

Erleichterungen 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

- Sonderbauten:
Besondere Anforderungen nach **§ 38 LBO**

Dabei ist ausführlich zu begründen, wegen welcher spezieller Gegebenheiten des Sonderbaus ausnahmsweise höhere Brandschutzanforderungen zur Erreichung des Sicherheitsniveaus gestellt werden müssen.

- Standardbauten (insbesondere Wohngebäude):
Hier sind grundsätzlich keine höheren Brandschutzanforderungen möglich, es sei denn sie dienen der Kompensation von Erleichterungen an anderer Stelle.

2.3 Sachgerechte Ermessensausübung der Baurechtsbehörde

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 Baurechtsbehörde oder für Brandschutzkonzepte.

2.3.1 Ermessensspielräume der Baurechtsbehörde

Ermessensspielräume werden insbesondere eröffnet durch

- ausdrückliche Einräumung durch „kann- Vorschriften“,
- besondere Anforderungen bei Sonderbauten (§ 38 LBO) und
- Zulassung von Abweichungen, Ausnahmen oder Befreiungen (§ 56 LBO).

2.3.2 Zuständigkeit der unteren Baurechtsbehörde

Entscheidungen über abweichende Brandschutzanforderungen im Einzelfall trifft ausschließlich die untere Baurechtsbehörde.

Stellungnahmen der Brandschutzdienststellen oder beigezogener Sachverständiger sind in keiner Weise bindend, sondern haben ausschließlich beratende Funktion.

2.3.3 Entscheidungshilfen

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

- Unverbindliche Hinweise der obersten Baurechtsbehörde
(z. B. Hinweise zum Krankenhausbau oder zur Flüchtlingsunterbringung)

- Musterpapiere der Bauministerkonferenz (z. B. Muster-BeherbergungsstättenVO, Musterhochhausrichtlinie, Musterschulbaurichtlinie), oder
- Beschlüsse der Fachgremien der Bauministerkonferenz.

Eine reine Berufung auf solche Entscheidungshilfen ist nicht zulässig; vielmehr muss sich die Baurechtsbehörde 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 Baurechtsbehörde rechtlich nicht bindend, sondern dienen als Information bzw. als Empfehlung:

2.3.4.1 Fachliche Hinweise der Feuerwehr

Ebenfalls nur als Empfehlung können fachliche Hinweise des Arbeitskreises vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz der Feuerwehren des Landes Baden-Württemberg (AVBG) oder des Arbeitskreises Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz der Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren (AGBF) auf Bundesebene dienen.

Diese Papiere geben (legitimer Weise ausschließlich) die Sicht der Feuerwehrseite wieder und orientieren sich an Einsatz- und Verwaltungserfahrungen. Sie dienen in erster Linie der Feuerwehr zur Abgabe eigener Stellungnahmen.

2.3.4.2 „Brandschutznachweise“

Die LBO Baden-Württemberg schreibt keine förmlichen Brandschutznachweise vor. Daher gibt es auch keine gesetzlich anerkannten Sachverständigen für Brandschutz. Irreführend als „Brandschutznachweise“ deklarierte Papiere sind nur als unverbindliche externe Brandschutzgutachten zu betrachten.

2.3.4.3 Äußerungen von Brandschutzsachverständigen

Die in Nr. 4.3 der VwV-Brandschutzprüfung und Nr. 4.3 der VwV-Brandverhütungsschau enthaltenen Auflistungen von möglichen Sachverständigen dienen der Erleichterung des Auswahlverfahrens der Baurechtsbehörden. Die dort genannten Berufsgruppen sind dadurch jedoch nicht legitimiert, ab-

schließende Entscheidungen über Genehmigungsvoraussetzungen zu treffen, wie z.B. die Prüfengeieure für Bautechnik oder die anerkannten Brandschutzsachverständigen anderer Bundesländer. Sie werden von den Baurechtsbehörden beratend hinzugezogen. Ihre Brandschutzgutachten haben daher ebenfalls keine bindende Wirkung.

2.3.4.4 Brandschutzgutachten und Brandschutzkonzepte

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

2.3.5 **Abwägung**

Im Zuge der Ermessensausübung insbesondere nach §§ 38 oder 56 LBO hat die Baurechtsbehörde 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, so dass z. B. Anliegen des reinen Sachschutzes auch zurückgestellt werden können. Eine Orientierung ausschließlich an Brandschutzkriterien wäre eine rechtswidrige Ermessensunterschreitung.

Bei der Ermessensausübung sind folgende Prinzipien zu berücksichtigen:

2.3.5.1 Weitgehend keine wissenschaftliche Exaktheit

Brandschutzanforderungen lassen sich – abgesehen von wenigen Bereichen, wie z. B. der Rauchableitung - weitgehend nicht mit wissenschaftlicher Exaktheit ermitteln. Die Regelungen basieren vielmehr meistens auf willentlichen Festlegungen des Gesetzgebers aus praktischen Erwägungen heraus (z.B. Rettungsweglänge von 35 Metern, Feuerwiderstandsdauer von 90 Minuten).

Brandschutzgutachten beinhalten daher in aller Regel keine ingenieurwissenschaftlich exakt berechenbaren und damit zwingenden Erkenntnisse. Sie haben vielmehr eher den Charakter von Handlungsempfehlungen auf der Grundlage technischen Fachwissens und praktischer Erfahrung.

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 Schadenshöhe minimieren.

Selbst mit einem – nur theoretisch möglichen – unverhältnismäßigen Mehraufwand und mit schwerwiegenden Eingriffen in andere Rechtsgüter wie z. B. durch einen völligen Verzicht auf Obergeschosse oder auf brennbare Materialien könnte keine absolute Sicherheit erzielt werden. 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 Mitarbeiter einer Baurechtsbehörde 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**

Besondere Bedeutung kommt der häufig erhobenen Forderung nach einer nachträglichen Herstellung eines zweiten baulichen Rettungswegs zu, da damit massive Belastungen in wirtschaftlicher und gestalterischer Hinsicht verbunden sind. Hierzu wird auf Folgendes hingewiesen:

2.3.6.1 Grundsatz

Die nachträgliche Herstellung eines zweiten baulichen Rettungswegs kann nur in wenigen Ausnahmefällen gefordert werden. Der zweite Rettungsweg über Rettungsgeräte der Feuerwehr ist nach § 15 Abs. 5 LBO als Normalfall zugrunde zu legen. Nachrüstungsforderungen sind daher grundsätzlich nur dann

gerechtfertigt, wenn dieser Weg nicht zur Verfügung steht (z.B. mangels geeigneter Aufstellflächen für Feuerwehrfahrzeuge).

2.3.6.2 Normierte Fälle

Ein zweiter baulicher Rettungsweg wird im Regelungsbereich der Landesbauordnung nur für Versammlungsstätten (§ 6 Abs. 2 VStättVO) und für Verkaufsstätten (§ 10 Abs. 1 VkVO) gefordert. Musterpapiere mit entsprechenden Vorgaben z. B. für Beherbergungsstätten oder Schulen gelten in Baden-Württemberg nicht, so dass hier selbst bei der Neuerrichtung nicht zwingend ein zweiter baulicher Rettungsweg zu verlangen ist, erst recht nicht im Wege der Nachforderung im Bestand.

2.3.6.3 Unzulässige Parameter

Für die Zahl der zu rettenden Personen oder der Größe der Nutzfläche gibt es keine festen Parameter – sie kann insbesondere nicht aus § 15 Abs.1 LBO hergeleitet werden (wie es teilweise geschieht), 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 Fälle

Ein zweiter baulicher Rettungsweg kann ausnahmsweise nur bei Sonderbauten nach § 38 Abs. 1 Nr. 6 LBO im Ermessenswege gefordert werden, nicht dagegen bei Standardbauten. Konkrete rechtliche Anhaltspunkte können dabei die Versammlungsstättenverordnung (mehr als 200 Besucher) oder die Verkaufsstättenverordnung (mehr als 2.000 m² Nutzfläche) liefern. Andere Schwellenwerte können sich ergeben, wenn es sich um Personen mit eingeschränkter Selbstrettungsfähigkeit handelt.

2.3.6.5 Entbehrlichkeit

Ein zweiter baulicher Rettungsweg ist jedenfalls dann entbehrlich, wenn eine Flucht in einen feuer- und rauchschutztechnisch abgetrennten Bereich möglich ist, aus dem eine Rettung mittels Rettungsgeräten der Feuerwehr innerhalb einer sicheren Verweildauer ohne Zeitdruck erfolgen kann.

3 Verfahren

Die Arbeitsgruppe schlägt folgende Verfahrensregelungen vor, die den unteren Baurechtsbehörden per Runderlass zur Beachtung vorgegeben werden könnten:

3.1 Brandverhütungsschau

3.1.1 Zweck der Brandverhütungsschau

Die Brandverhütungsschau dient der Überprüfung der Erhaltung des genehmigten Zustands und des Funktionierens der Sicherheitseinrichtungen sowie der Identifizierung nachträglich entstandener Gefahrenquellen bzw. Risiken. Bei der Brandverhütungsschau ist in erster Linie festzustellen, ob es bauliche Abweichungen vom genehmigten Zustand gibt, die das Gefährdungspotential durch Brände erhöhen könnten. Dabei ist ein regelmäßiger Abgleich des festgestellten IST-Zustandes mit dem einmal genehmigten Zustand (nach Aktenlage) vorzunehmen und zu dokumentieren.

3.1.2 Aktuell geltendes Recht

Zweck der Brandverhütungsschau ist es nicht, die bestandskräftige Anlage dem aktuell geltenden Bauordnungsrecht anzugleichen - dieses ist nur ausnahmsweise von Belang, wenn ein Fall des § 76 Abs. 1 LBO vorliegt. Baurechtlich ist insbesondere nicht vorgesehen und auch nicht angezeigt, eine andere brandschutztechnische Bewertung (z.B. Brandschutzkonzept) 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, die nur in wenigen Ausnahmefällen gefordert werden kann (vgl. oben).

3.1.3 Beziehung von Sachverständigen

Die Brandverhütungsschau erfordert kein neues Brandschutzgutachten, sondern stellt nur fest, ob die gemäß der Genehmigung erforderlichen Maßnahmen umgesetzt sind. Daher brauchen auch grundsätzlich keine externen Brandschutzsachverständigen beigezogen werden, es sei denn zur Beseitigung personeller Engpässe (vgl. Nr. 4. 1 VwV Brandverhütungsschau) oder

zur Beurteilung besonders komplexer Sicherheitseinrichtungen (z.B. automatische Rauchabzugsanlagen).

3.1.4 Mobile Objekte

Anordnungen bezüglich mobiler Objekte können gemäß § 1 Abs.1 Satz 1 LBO grundsätzlich nur dann auf Baurecht gestützt werden, wenn sich dies aus speziellen Rechtsnormen ergibt (z.B. VStättVO, GaVO). Aus dem Regelungsbereich der LBO ergibt sich nicht, dass die Rettungswege frei von jeglichen brennbaren Stoffen sein müssen - insbesondere beziehen sich § 11 Abs. 4 und § 12 Abs. 6 LBOAVO **nicht** auf mobile Einrichtungen. Grundsätzlich ist der Gebäudenutzer dafür verantwortlich, dass Rettungswege stets bestimmungsgemäß genutzt werden können und keine Brand- und sonstigen Gefahren durch mobile Einrichtungen entstehen.

Ausnahmsweise können allerdings Veränderungen durch mobile Einrichtungen moniert werden, wenn brennbare Stoffe in solchem Umfang oder derart gelagert werden, dass die konkrete Gefahr von Bränden besteht (vgl. Ziffer 1.2.3. der VwV Brandverhütungsschau) oder Rettungswege z.B. durch Möbel oder ungenehmigte Nutzungen derart blockiert werden, dass sie nicht mehr zweckentsprechend nutzbar sind.

3.2 Verfahren bei der Anordnung von Brandschutznachforderungen

3.2.1 Verfügung

Nachträgliche Brandschutzanforderungen gegenüber den Gebäudeeigentümern können nie durch ein bloßes formloses Verlangen im Rahmen einer Brandverhütungsschau gestellt werden. Sie bedürfen grundsätzlich einer Entscheidung der unteren Baurechtsbehörde in Form einer baurechtlichen Verfügung.

Dies gilt auch dann, wenn die Forderungen an die eigene Trägerkörperschaft 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).

3.2.2 Auskunft oder Bauvorbescheid

Dasselbe gilt, wenn ein Betreiber eine Auskunft darüber verlangt, zu welchen

Nachrüstungsmaßnahmen er baurechtlich verpflichtet ist. Eine solche Auskunft kann - zumindest in analoger Anwendung - auch in die Form eines (gebührenpflichtigen) Bauvorbescheids gemäß § 57 LBO gekleidet werden, um Rechtsverbindlichkeit zu erzeugen.

3.2.3 Ermächtigungsgrundlage

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

3.2.4 Voraussetzungen

In der Begründung ist Folgendes darzulegen:

3.2.4.1 Konkrete Gefahr

Die tatsächlichen Umstände, aus denen - und wo - sich eine konkrete Gefahr für Leben oder Gesundheit von Menschen ergibt (realistisches Brandszenario) mit allen dazugehörigen Elementen (Zündquellen, Brandausbreitungsfaktoren, Brandlasten, Entrauchung, Rettungswegsituation, Alarmierung, Schadensbild, Gefährdungspotential usw.).

3.2.4.2 Rechtsnormen

Diejenigen Rechtsnormen, auf die eine Anordnung der Maßnahme bei einem Neubau gestützt werden würde, sind anzugeben. Es muss sich dabei immer um rechtsverbindliche Normen handeln – die Bezugnahme auf Hinweise oder Empfehlungspapiere ist als Begründung nicht tragfähig.

3.2.4.3 Ermessensausübung

Erforderlich ist immer eine ausführliche Darlegung der Gründe, die die Baurechtsbehörde bewogen 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 Baurechtsbehörde muss sich immer inhaltlich mit den Gründen auseinandersetzen.

3.3 Empfehlungen für Bauherren und Gebäudeeigentümer

Bauherren und Gebäudeeigentümer sind außerhalb baurechtlicher Anordnungen grundsätzlich frei in ihren Entscheidungen, ob und inwieweit sie Nachrüstungsmaßnahmen an ihren Gebäuden durchführen wollen. Missverständnisse und Kritik entstehen dabei häufig dadurch, dass behauptet wird, 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). Um dem entgegenzutreten, empfiehlt die Arbeitsgruppe folgendes Vorgehen:

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

- Baurechtlich zwingend notwendige Maßnahmen zur Beseitigung von konkreten Gefahren, die auch Gegenstand einer bauaufsichtlichen Verfügung nach § 76 Abs. 1 LBO sein könnten (vgl. oben).
- Sonstige Sanierungsmaßnahmen, ggf. gestaffelt nach einer Prioritätenliste.

Um die gemäß Ziff. 1 baurechtlich erforderlichen Maßnahmen zu identifizieren, sollten Bauherren oder Gebäudeeigentümer vorgehen wie oben unter Ziff. 3.2.4 für die Baurechtsbehörden beschrieben ist. Ihren Aufträgen zur Erstellung von Brandschutzgutachten zur Ertüchtigung der zu sanierenden Gebäude sollten sie dabei den in der Anlage beigefügten Text zugrunde legen.