

DIVB e.V. – Brunnenstr. 156 – 10115 Berlin

Konferenz der für Städtebau, Bau und Wohnungswesen
zuständigen Minister und Senatoren der Länder (ARGEBAU)

An den Vorsitzenden der Fachkommission Bauaufsicht,
Herrn Leitenden Ministerialrat Stefan Kraus

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
PF 22 12 1953
80502 München

Ihr Ansprechpartner:
Jörg-Uwe Strauß

Telefon: +49 30 25732102
E-Mail: j.strauss@divb.org

07.03.2023

Offener Brief zur Umbauordnung

Sehr geehrter Herr Ministerialrat Kraus,

das Deutsche Institut für vorbeugenden Brandschutz (DIVB) unterstützt die von **Architects4Future (A4F)** initiierte und durch den **Bund Deutscher Architektinnen und Architekten (BDA)** empfohlene

Umbauordnung

für einen angemessenen Umgang mit unseren Bestandsbauten. Die Nutzung der schon vorhandenen „grauen Energie“ stellt einen wichtigen Baustein zur Erreichung der durch die Bundesregierung gesetzten Klimaziele dar.

Doch oft scheitern selbst die besten Lösungen daran, dass in Antragsverfahren **Anpassungen für das gesamte Gebäude** eingefordert werden. Diese Anpassungen führen regelmäßig dazu, dass sinnvolle Umbauten, Erweiterungen oder Nutzungsänderungen nicht weiterverfolgt werden.

Eine derartige **Schlechterstellung** gegenüber denjenigen, die nichts tun und sich nach Art. 14 des Grundgesetzes (GG) auf Bestandschutz berufen können, ist nicht zu rechtfertigen, behindert seit Jahren das Bauen im Bestand und ist innerhalb zeitkritischer Bauantragsverfahren nicht zu lösen.

Daher erachten wir Architekten, Sachverständige und Ingenieure als Mitglieder des DIVB es für die Umsetzung oben benannter Ziele als unabdingbar, auch noch

Seite 1 von 5

Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz e.V.

Brunnenstr. 156
10115 Berlin

Tel. +49 30 25732103
info@divb.org
www.divb.org

Geschäftsführer:
Jörg-Uwe Strauß

Präsident:
Dr. Roman Rupp

Vizepräsident/in:
Annette von Hagel
Rowena Kröning
Reinhard Eberl-Pacan
Peter Hilgers
Christian Kreuter
Carsten Wege
Marc Zimmermann

AG Berlin VR 39806B
St.-Nr.: 27/640/61275

Berliner Sparkasse
IBAN: DE50 1005 0000 0190 9549 06
SWIFT-BIC: BELADEXXXX

die Verwaltung mit ins Boot zu holen.

Oftmals reicht hierzu schon ein Blick über den Tellerrand der einzelnen Bundesländer. Überall finden sich hervorragende ministeriale Erlasse, Dienstbesprechungen usw., exemplarisch sei hier die Thüringische Bekanntmachung erwähnt, von der wir alle lernen können – brennt es doch hier nicht anders als anderswo [1]. Im Freistaat Bayern wurde mit der Änderung des Art. 46 Abs. 5 der Bayerischen Bauordnung eine vorbildliche Möglichkeit geschaffen, bei der Änderung zu Wohnraum auf unverhältnismäßige brandschutztechnische Ertüchtigungen zu verzichten. [2].

Statt dass sich vereinzelte Bauwillige weiterhin an unerfüllbaren Maximalforderungen aufreiben, hat es sich die **AG Umbauordnung** des DivB zur Aufgabe gemacht, für einen lösungsorientierten und verhältnismäßigen Umgang mit dem Bestand auf schon jetzt vorhandene und umsetzbare

Ermessensspielräume hinzuweisen.

Zusammen mit der **Klärung von Standardfragen** und **Klarstellung der tatsächlichen Zuständigkeiten** kommt dieser Ansatz sicherlich einem „Boostern“ gleich, von dem wir alle profitieren.

Ergebnisse und Forderungen der AG Umbauordnung des DivB:

Damit aus vermeintlich „vereinfachten Verfahren“ nicht weiterhin „komplizierte Verfahren“ werden, ist zumindest für den Bereich des vorbeugenden Brandschutzes nicht weniger erforderlich als

den Brandschutz wieder vom Kopf auf die Füße zu stellen.

Insbesondere für den Bestand sind folgende Differenzierungen erforderlich:

1. Unterscheidung zwischen **Nutzungsänderungen** und nicht genehmigungspflichtigen Modernisierungsmaßnahmen, zum Beispiel bei einem Mieterwechsel [3].
2. Unterscheidung im verwaltungsrechtlichen Verfahren zwischen **Antragsgegenstand und „nicht antragsgegenständlich“**. Letzteres betrifft das restliche Gebäude, für das der Bestandschutz nach Art. 14 GG auch bei einem Umbau (z. B. im Dachgeschoss) weiterhin uneingeschränkt gilt.
3. Unterscheidung zwischen dem Verwaltungsakt des **„Erteilens einer Genehmigung“** für den antragsgegenständlichen Bereich und dem Verwaltungsakt des **„Anpassungsverlangens“** für den nicht antragsgegenständlichen Bereich.
4. **Würdigung nicht wesentlicher Änderungen** – insbesondere, wenn sich das Risiko (z. B. Standardnutzungen in Standardgebäuden) nicht erhöht oder sogar verringert [3].

5. **Verhältnismäßiger Umgang mit den Schnittstellen** – den Übergängen zwischen Alt- und Neubau (Holzbalkendecken, Brandmauern). Gerade weil punktuelle Anpassungen für das Sicherheitsniveau des Gesamtgebäudes wenig bringen, bedarf es sowohl einer angemessenen Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderungen als auch der **Zulässigkeit von Abweichungsanträgen** – ohne die Schutzziele zu unterlaufen. [1], [4].
6. **Verankerung eines gesetzlichen Anspruches auf Erteilung von Abweichungen** nach dem Vorbild etwa von § 69 Abs. 1 S. 2 BauO NRW („ist zu erteilen“), insbesondere bei der Schaffung von Wohnraum durch Aufstockung, Dachgeschossausbau und baulicher Erweiterung sowie im Wege der Nutzungsänderung (vgl. hierzu bereits die Bayerische Regelung in Art. 46 Abs. 5 BayBO).

Die **größte Schwachstelle in derzeitigen Verfahren** liegt jedoch im Verweis auf nachrangige Stellen (z. B. Brandschutzdienststellen), um sich dort, außerhalb des hierfür vorgesehenen Verfahrens, zu „einigen“. Kommt der Bauherr dieser „Einigung“ nicht nach und überarbeitet die Bauanträge nicht selbst, wird der Bauantrag als nicht vollständig deklariert und zurückgewiesen – ein oftmals empfindliches Übel. Ziel dieser Handhabung ist eine „antragsgemäße“ bzw. „auflagenfreie“ Genehmigung gem. § 39 Abs. 2 VwVfG – ohne Haftung, ohne Rechtsmittelbelehrung und ohne angreifbaren Verwaltungsakt [5].

Um dieses „**Bypass-Verfahren**“ zu unterbinden, ist es daher unabdingbar, dass sich die tatsächlich zuständige (somit unterzeichnende und haftende) Sachbearbeitung der Bauaufsicht an den vorgegebenen rechtlichen Rahmen hält – als Grundvoraussetzung des rechtsstaatlichen Prinzips, nach der sich alle Verwaltungsakte gerichtlich überprüfen lassen müssen.

Daher gilt:

1. Jeder **Verwaltungsakt**, somit auch jegliche Auflagen im Rahmen einer Baugenehmigung, sind gem. § 39 Abs. 1 VwVfG mit einer **Begründung** zu versehen. Bei der Beteiligung nachrangiger Stellen ist immer zu prüfen, ob für deren gutachterliche Äußerungen eine rechtliche Grundlage vorhanden ist [6], [7].
2. **Nachrangige Stellen**, also alle Träger öffentlicher Belange (TÖBs), wie auch Prüfengeure für Statik etc. **sind erst nach abschließender Prüfung** durch die Sachbearbeitung (Beispiel Abweichungsantrag) **zu beteiligen**. Ersuche für Stellungnahmen müssen stets **konkrete Fragen** enthalten [8].
3. **Anpassungsverlangen** für den nicht antragsgegenständlichen Bereich sind **als separate Verwaltungsakte auszuweisen**. Unabdingbar ist hierbei der Nachweis einer dauerhaft konkreten Gefahr, die zumindest teilweise Rücknahme der vorhandenen Baugenehmigung, die Darlegung der Verhältnismäßigkeit der Forderungen und vor allem eine Rechtsmittelbelehrung mit Möglichkeit zum Widerspruch. Die Frage nach einer Entschädigung nach Art 14 GG bleibt hierbei unbenommen.

Nach oben genannten Kriterien wären viele der oft vorgefundenen, auf die Schnelle durchgeführten „**Copy and Paste-Verfahren**“, also das unkritische Einstellen von Wünschen nachrangiger Stellen als Auflagen in Baugenehmigungen – ohne jede Begründung – nichtig. Wenn jedoch in **Umkehrung der Beweislast** Bauwillige in oft jahrelangen Prozessen die Rechtswidrigkeit derartiger Anforderungen „beweisen“ müssen, bedeutet das oft den vorgezeichneten Tod von Projekten – ohne Haftung und ohne Konsequenzen für die Verwaltungsbehörden.

Für einen angemessenen Umgang mit dem Bestand, einer neuen **Umbaukultur**, fordern wir daher:

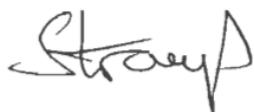
1. dass **Bauwillige**, die etwas schaffen wollen, gegenüber jemandem, der nichts tut und sich weiterhin auf Art. 14 GG berufen kann, nicht mehr deutlich schlechter gestellt werden – dies ist mit dem GG nicht vereinbar.
2. dass sich alle **Verwaltungsakte** mit unseren rechtsstaatlichen Prinzipien vereinbaren lassen und Auflagen mit Begründungen gem. § 39 Ab. 1 VwVfG zu versehen sind – sich insbesondere auch Anpassungsverlangen gerichtlich klären lassen müssen.
3. dass **Planer** nicht genötigt werden, überzogene Forderungen selbst zu beantragen, und im anderen Fall die Bearbeitung des Bauantrages, da nicht vollständig, komplett abgelehnt wird. Zur Problematik der damit einhergehenden Haftungsverschiebung – ohne angreifbaren Verwaltungsakt – verweisen wir auf beiliegende BGH-Entscheidung [9].

Im Ergebnis geht es der AG Umbauordnung des DIvB um das Erreichen der Klimaziele, welche nur mit einem ressourcenschonenden Umgang im Bestand zu erreichen sind. Hierzu bedarf es zumindest in Teilen der Verwaltung eines progressiven Umdenkens und großer gemeinsamer Anstrengungen.

Wenn wir die Verwaltungsbehörden nicht mit ins Boot holen, werden wichtige Entscheidungsprozesse weiterhin massiv ausgebremst. Es geht also nur gemeinsam [10].

Vor allem aber brauchen wir eine neue **Kultur des Dialoges**, um deren Unterstützung wir Sie, auch im Namen von A4F sowie des BDA bitten.

Mit freundlichem Grüßen



Jörg-Uwe Strauß
Geschäftsführer des DIvB



Ralf Abraham
Initiator der AG Umbauordnung des DIvB

Anlagen:

- [1] Brandschutzanforderungen für bestehende Gebäude – Hinweise zur Rechtslage. Bekanntmachung des Thür. Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft, ThürStAnz vom 1. April 2019 Nr. 17/2019 S. 784–790*)
- [2] Bayerische Bauordnung (BayBO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. August 2007 (GVBl. S. 588), zuletzt geändert durch die §§ 1 und 2 des Gesetzes vom 8. November 2022 (GVBl. S. 650)*)
- [3] Mythen des Brandschutzes – Jede Nutzungsänderung erhöht das Risiko, FeuerTrutz-Magazin 04/2022*)
- [4] Mythen des Brandschutzes – Abweichungen sind nicht möglich, FeuerTrutz-Magazin 02/22*)
- [5] Mythen des Brandschutzes – Brandschutzdienststellen entscheiden über Belange des vorbeugenden Brandschutzes, FeuerTrutz-Magazin 04/22*)
- [6] Beteiligung von Brandschutzprüfern im Baugenehmigungsverfahren, Bezirksreg. Braunschweig, v. 26.02.1993*)
- [7] Berücksichtigung des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes im Genehmigungsverfahren, vom niedersächsischen MI vom 07.03.2014**)
- [8] Klarstellung des Nds. Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz. zur tats. Zuständigkeit, v. 24.02.2020**)
- [9] BGH setzt Maßstab: Unwirtschaftl. Brandschutzplanung führt zu Schadensersatz-Entsch. v. 15.11.2012-UZ*)
- [10] Verwaltung mit ins Boot – Bild, liegt bei.

Diese und weitere Quellen finden sich unter:

- *) <http://www.brandschutz-im-dialog.com/veroeffentlichungen/>
- ***) <http://www.brandschutz-im-dialog.com/anfragen-an-die-politik/>
- ****) <https://www.architects4future.de/wissen/musterumbauordnung-vorschlaege-a4f>