

Brandschutz und Arbeitsschutz – ein Konflikt?

Arbeitsschutz Aktuell für Brandschutzbeauftragte,
Hamburg, 12.10.2016

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
Jörg Mayr, Köln

Gliederung

1. Ausgangsfall
2. Konkurrenz von Bauordnungs- und Arbeitsschutzrecht
3. Brandschutztechnische Anforderungen im Arbeitsschutz (Überblick)
4. Bedeutung von Generalklauseln im Arbeitsschutzrecht
5. Aktuelle Rechtsprechung zu Fluchtwegen und Notausgängen
6. Zivil- und strafrechtliche Risiken
7. Arbeitsschutz und Bestandsschutz
8. Lösung des Ausgangsfalles

1. Ausgangsfall

– Errichtung einer neuen Konzernzentrale gem. Baugenehmigung

- bestehend aus Hochhaus, Versammlungssaal („Forum“) und drei 6-geschossigen Büroriegeln
- „Kopfbauten“ als Abschluss der Büroriegel
- Hochhaus und Forum verfügen über Brandmeldeanlage mit Alarmierungseinrichtung
- Planung eines renommierten Architekturbüros
- Brandschutzkonzept eines renommierten Brandschutzsachverständigen

1. Ausgangsfall



1. Ausgangsfall

— **Büroriegel**

- Nutzungseinheiten bis zu 400 m² ohne notwendige Flure (gem. LBO bei Büro-/Verwaltungsnutzung)
- Fenster durchweg nicht zu öffnen (kein Anleiten möglich)
- Entfluchtung über notwendige Treppenräume
- Erreichbarkeit zweiter Treppenraum über benachbarte Nutzungseinheit
- Wände der Büros von Führungskräften aus Sichtschutzgründen mit Folien verklebt

- **Kopfbauten**

- 2. Rettungsweg (nur) durch das Passieren des angrenzenden Treppenraumes
- elektrische Geräte (Kopierer etc.) im Zugangsbereich

1. Ausgangsfall

- Nach der Fertigstellung: Streit zwischen
 - **Arbeitsschutz**
 - Sichere Entfluchtung der Büroriegel nach Arbeitsschutzrecht nur durch flächendeckende Installation einer BMA mit Alarmierungseinrichtung
 - **Bauabteilung**
 - Hinweis auf das bestandskräftig genehmigte Brandschutzkonzept
 - Erhebliche Mehrkosten für BMA vermeiden

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- beide Regelwerke enthalten bauliche Anforderungen
- allerdings mit teilweise unterschiedliche Regelungen zu den erforderlichen Maßnahmen
- **Problem:** die arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen werden durch den Arbeitgeber im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung ermittelt
 - § 5 ArbSchG
 - meist erst nach Fertigstellung des Bauvorhabens
 - immer bei „Vorratsplanung“ (wenn der Nutzer noch nicht feststeht)

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- Art. 31 GG: „Bundesrecht bricht (entgegenstehendes) Landesrecht“
 - Arbeitsschutzrecht ist Bundesrecht
 - Bauordnungsrecht ist Landesrecht
- **Geltungs- und Anwendungsvorrang der bundesrechtlichen Vorschriften zum Arbeitsschutz, d. h. ArbSchG und ArbStättV (inkl. Anhang!) gehen dem Inhalt der LBO's vor!**
 - gilt dies auch für „Technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR)“?

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- Zuständigkeit und Verfahren: Beurteilung der jeweils maßgebenden Anforderungen durch unterschiedliche Stellen:
 - Arbeitsschutzrecht: Beurteilung der Arbeitsbedingungen ist Aufgabe des Arbeitgebers (Gefährdungsbeurteilung, § 5 ArbSchG)
 - Bauordnungsrecht: Bauaufsichtsbehörden

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- wird der Arbeitsschutz im Baugenehmigungsverfahren geprüft?
 - „Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.“ (§ 75 BauO NRW)
 - **ArbSchutzR = Öffentliches Recht!**
 - **in den meisten Bundesländern erfolgt keine Prüfung im Baugenehmigungsverfahren!**
 - Vorbild: §§ 63 Nr. 3, 64 Nr. 3 MBO
 - andere öffentlich-rechtliche Anforderungen (außerhalb des Baurechts) werden nur geprüft, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen Vorschriften entfällt oder ersetzt wird
 - die Gefährdungsbeurteilung des Arbeitgebers wird durch die Baugenehmigung **nicht** ersetzt!

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

– Materielle Konkurrenzen:

- zum Teil enthält das Arbeitsschutzrecht erheblich abweichende Anforderungen an den Brandschutz
 - §§ 9 und 10 ArbSchG enthalten (nur) allgemeine Anforderungen an den Brandschutz (vgl. § 14 MBO)
 - § 4 Abs. 3 und 4 ArbStättV ebenso
 - Nr. 2.2 und 2.3 des Anhangs zur ArbStättV regeln grundsätzliche, teilweise aber auch konkrete Anforderungen für Maßnahmen gegen Brände sowie für Fluchtwege und Notausgänge

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- § 9 ArbSchG: Besondere Gefahren

(1) (...)

(2) Der Arbeitgeber hat Vorkehrungen zu treffen, dass alle Beschäftigten, die einer **unmittelbaren erheblichen Gefahr** ausgesetzt sind oder sein können, **möglichst frühzeitig über diese Gefahr** und die getroffenen oder zu treffenden Schutzmaßnahmen **unterrichtet** sind.(...)

(3) Der Arbeitgeber hat Maßnahmen zu treffen, die es den Beschäftigten bei **unmittelbarer erheblicher Gefahr** ermöglichen, sich durch sofortiges Verlassen der Arbeitsplätze **in Sicherheit zu bringen**.(...)

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- **Nr. 2.2 des Anhangs zur ArbStättV: Maßnahmen gegen Brände**
 - (1) Arbeitsstätten müssen je nach
 - a) Abmessung und Nutzung,
 - b) der Brandgefährdung vorhandener Einrichtungen und Materialien,
 - c) der größtmöglichen Anzahl anwesender Personen mit einer **ausreichenden Anzahl** geeigneter Feuerlöscheinrichtungen und **erforderlichenfalls Brandmeldern** und Alarmanlagen ausgestattet sein.
 - (2) Nicht selbsttätige Feuerlöscheinrichtungen müssen als solche dauerhaft gekennzeichnet, leicht zu erreichen und zu handhaben sein.
 - (3) Selbsttätig wirkende Feuerlöscheinrichtungen müssen mit Warneinrichtungen ausgerüstet sein, wenn bei ihrem Einsatz Gefahren für die Beschäftigten auftreten können.

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- **Nr. 2.3 des Anhangs zur ArbStättV: Fluchtwege und Notausgänge**

- (1) Fluchtwege und Notausgänge müssen

- a) sich in Anzahl, Anordnung und Abmessung nach der Nutzung, der Einrichtung und den Abmessungen der Arbeitsstätte sowie nach der höchstmöglichen Anzahl der dort anwesenden Personen richten,
 - b) auf **möglichst kurzem Weg** ins Freie oder, falls dies nicht möglich ist, in einen gesicherten Bereich führen,
 - c) in angemessener Form und dauerhaft gekennzeichnet sein.

Sie sind mit einer Sicherheitsbeleuchtung auszurüsten, wenn das **gefahrlose Verlassen** der Arbeitsstätte für die Beschäftigten, insbesondere bei Ausfall der allgemeinen Beleuchtung, **nicht gewährleistet** ist.

- (2) Türen im Verlauf von Fluchtwegen oder Türen von Notausgängen müssen

- a) sich von innen ohne besondere Hilfsmittel jederzeit leicht öffnen lassen, solange sich Beschäftigte in der Arbeitsstätte befinden,
 - b) in angemessener Form und dauerhaft gekennzeichnet sein.

Türen von Notausgängen müssen sich nach außen öffnen lassen. In Notausgängen, die ausschließlich für den Notfall konzipiert und ausschließlich im Notfall benutzt werden, sind Karussell- und Schiebetüren nicht zulässig.

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- Konkretisierung der arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften
 - **gem. §§ 3 Abs. 1 S. 3, 7 Abs. 3 Nr. 2 ArbStättV**
 - durch „technische Regeln für Arbeitsstätten“ (ASR)
 - ASR A2.2 (Maßnahmen gegen Brände)
 - ASR A2.3 (Fluchtwege und Notausgänge, Flucht- und Rettungsplan)
 - **§ 3a Abs. 1 S. 3 ArbStättV**
 - „Bei Einhaltung der ASR ist davon auszugehen, dass die in der ArbStättV gestellten Anforderungen erfüllt sind.“
 - **§ 3a Abs. 1 S. 4 ArbStättV**
 - „Wendet der Arbeitgeber die ASR nicht an, muss er durch andere Maßnahmen **die gleiche Sicherheit und den gleichen Gesundheitsschutz** der Beschäftigten erreichen.“

2. Konkurrenz von Bauordnungsrecht und Arbeitsschutzrecht

- **Abweichungen von den arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften sind daher grundsätzlich möglich**
 - Ausgestaltung wie Abweichungen von den technischen Regeln im Bauordnungsrecht (vgl. § 3 Abs. 1 BauO NRW, § 3 Abs. 3 S. 3 MBO, „**wenn eine andere Lösung die Anforderungen in gleicher Weise erfüllt**“)
 - kein starrer Konflikt zwischen ArbSchR und BauR für den Inhalt der ASR
 - **Konflikt überwindbar, wenn die „gleiche Sicherheit“ erreicht wird**
 - Gefahrenschwelle in beiden Rechtsbereichen einheitlich?
 - gleiches Sicherheitsniveau im Arbeitsschutz- und Baurecht?
 - **Drohen dem ArbN andere Gefahren als dem Besucher?**

3. Brandschutztechnische Anforderungen im Arbeitsschutz

- **Maßnahmen gegen Brände (ASR A2.2)**
 - grundlegende Anforderungen an die Bereitstellung von Feuerlöscheinrichtungen
 - Regelungen zur Branderkennung und Alarmierung
 - **aber:** Voraussetzungen für automatische Brandmelde-/Alarmierungseinrichtungen in Nr. 5 ASR A2.2 nicht geregelt
 - „automatische Einrichtungen sind zu bevorzugen“
 - Erkennung und Meldung von Bränden also auch durch Personen zulässig
 - Notwendigkeit von technischen Alarmierungseinrichtungen gemäß
 - **Gefährdungsbeurteilung oder**
 - **Auflagen von Behörden (Nr. 5.1 Abs. 3 a. E.)**
 - auch Nr. 2 des Anhangs zur ArbStättV enthält keine verbindliche Regelung („erforderlichenfalls“)

3. Brandschutztechnische Anforderungen im Arbeitsschutz

- Fluchtwege und Notausgänge (ASR A2.3)

- die ASR A2.3 enthält diverse Bezugnahmen auf das Bauordnungsrecht
 - in Nr. 3.1, 4 Abs. 1, 5 Abs. 2 S. 3
 - Nr. 4 Abs. 1 S. 2: aus der ASR können sich über das Bauordnungsrecht **hinausgehende** Anforderungen ergeben!
 - Nr. 5 Abs. 3: konkrete Anforderungen an die lichte Mindestbreite von Fluchtwegen (im Bauordnungsrecht nur für Versammlungsstätten geregelt!): bis 5 Pers. 0,875m, bis 20 Pers. 1,00m, bis 200 Pers. 1,20m
- **Regelungskonflikt, wenn im Rahmen einer Gefährdungsbeurteilung bei Nichteinhaltung der Anforderungen nach Nr. 5 Abs. 3 ASR A2.3 nicht nachgewiesen werden kann, dass eine sichere Entfluchtung der Arbeitsstätte möglich ist!**

3. Brandschutztechnische Anforderungen im Arbeitsschutz

- Fluchtwege und Notausgänge (ASR A2.3)

- nach dem **vfdb-Leitfaden „Ingenieurmethode des Brandschutzes“** kann bei einer Ausgangsbreite von 1,20 m davon ausgegangen werden, dass 200 Personen innerhalb von ca. 2 Minuten den gefährdeten Bereich verlassen haben
- nach ASR A2.3 muss die Mindestbreite der Fluchtwege bei bis zu 20 Personen 1,00 m und bis 200 Personen 1,20 m betragen, d.h. ab 21 Personen muss eine 1,20 m breite Tür eingebaut werden!
- oder ist eine **Interpolation** mit Zwischenwerten möglich, d. h. wäre z. B. eine Tür mit 1,10 m lichter Breite für 110 Personen ausreichend bemessen?
 - **Schließlich akzeptiert die VStättVO für 100 Personen eine Ausgangsbreite von 0,90 m!**

3. Brandschutztechnische Anforderungen im Arbeitsschutz

- **Fluchtwege und Notausgänge (ASR A2.3)**
 - warum wird für **Türen in Fluren** in Ziff. 5(3) eine Einschränkung von **15 cm** akzeptiert („kann vernachlässigt werden“), bei anderen Engstellen, z. B. Türen von Treppenträumen, Stützen in Fluren jedoch nicht?
 - die Mindestbreite der Fluchtwege bemisst sich an der Anzahl der Personen, die diese im „Bedarfsfall“ benutzen
 - ein Brandereignis dürfte ein „Bedarfsfall“ iSv Ziff. 5 (3) sein
 - ist die Personenanzahl des **gesamten** Gebäudes maßgeblich oder nur diejenige der vom Brand betroffenen Nutzungseinheit, insbesondere dann, wenn die betroffene Nutzungseinheit von anderen Nutzungseinheiten gem. § 30 BauO NRW feuerbeständig abgetrennt ist?

4. Die Bedeutung von Generalklauseln im Arbeitsschutz

- Arbeitsschutzrecht enthält viele Generalklauseln, s. o.
 - diese normieren jedoch nur die allgemeinen Schutzziele
- konkrete Anforderungen ergeben sich aus
 - dem Anhang zur ArbStättV
 - dem technischen Regelwerk (ASR)
- davon kann gem. § 3a ArbStättV abgewichen werden:
 - gem. Abs. 1 S. 4: von den ASR bei gleichem Schutzniveau
 - gem. Abs. 3: von der ArbStättV einschließlich Anhang
 - schriftlicher Antrag des ArbG
 - andere, ebenso wirksame Maßnahme (Nr. 1)
 - Unverhältnismäßige Härte im Einzelfall und Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar (Nr. 2)
 - Belange kleinerer Betriebe besonders zu berücksichtigen
 - **Ermessensentscheidung** der Behörde („kann zulassen“)

5. Aktuelle Rechtsprechung zu Fluchtwegen und Notausgängen

- **VG Münster – Urt. v. 22.06.2016 (9 L 863/16)**
 - Bürogebäude
 - Nachtragsgenehmigung aus dem Jahr 2000: Türaufschlag in Fluchtrichtung nach innen
 - nach Nr. 2.3 Abs. 2 S. 2 des Anhangs zur ArbStättV müssen sich Türen von Notausgängen **nach außen** öffnen lassen
 - Ordnungsverfügung: **Aufschlagrichtung** einer Tür im 4. OG **von innen nach außen verändern**
 - Klage des Eigentümers gegen Ordnungsverfügung

5. Aktuelle Rechtsprechung zu Fluchtwegen und Notausgängen

- VG Münster weist die Klage ab!
- **Begründung:**
 - Einleitungssatz des Anhangs der ArbStättV:
*„Die nachfolgenden Anforderungen gelten **in allen Fällen**, in denen die Eigenschaften der Arbeitsstätte oder der Tätigkeit, die Umstände oder eine **Gefährdung der Beschäftigten dies erfordern.**“*
 - nach der Wertung des Anhangs seien Notausgangstüren, die sich nicht nach außen öffnen lassen, immer hinreichend gefährlich
 - wegen der Ausnahmegvorschrift § 3a ArbStättV sei kein Raum für eine Abwägung im Einzelfall (andernfalls liefe die Ausnahme leer)
 - Systematik der ArbStättV: überwiegend „Mussvorgaben“, d. h. für den ArbG zwingend (anders als ASR!)
 - das ArbeitsschutzR kennt keinen Bestandsschutz!

5. Aktuelle Rechtsprechung zu Fluchtwegen und Notausgängen

- **VG Münster – Beschl. v. 30.06.2016 (9 K 1985/15)**
- **Sachverhalt:**
 - Einstweiliger Rechtsschutz
 - Kita, die über 4 Türen verlassen werden kann
 - nach **bestandskräftiger Baugenehmigung** sind 3 der **nach innen** aufschlagenden Türen als Rettungswege festgesetzt
 - die Türen können potentiell als Notausgang iSv Nr. 2.3 Abs. 2 S. 2 des Anhangs zur ArbStättV dienen
 - Ordnungsverfügung: Türen sind so zu verändern, dass sie **nach außen aufschlagen**
- **Entscheidung:**
 - Anforderungen des Anhangs der ArbStättV überwiegend zwingend
 - ArbStättV (Bundesrecht) geht entgegenstehendem Landesrecht vor
 - Art. 3 GG (Gleichheitsgrundsatz bzw. Willkürverbot) nicht anwendbar wegen unterschiedlicher Normgeber (Bund vs. Land)

5. Aktuelle Rechtsprechung zu Fluchtwegen und Notausgängen

➤ **Rechtsfolgen und Rechtsfragen:**

- sind bauordnungsrechtliche Anforderungen zu gering oder nicht sachgerecht?
- baurechtlicher Bestandsschutz gilt **nicht** gegenüber arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen!
- Gefahr, dass nachträglich arbeitsschutzrechtliche Anforderungen erfüllt werden müssen, die im Widerspruch zur erteilten Baugenehmigung stehen
- künftig erhöhter Abstimmungsbedarf in der Planungsphase bei einer Neuerrichtung
 - **Belange des Arbeitsschutzes müssen bereits zu diesem Zeitpunkt berücksichtigt werden!**

6. Zivil- und strafrechtliche Risiken

- BauordnungsR und ArbSchR sind „Sondernormen“ iSd Zivil- und Strafrechts
- sie definieren den einzuhaltenden Sorgfaltsmaßstab
 - **„Außerachtlassen der gebotenen Sorgfalt“ ist Voraussetzung für eine fahrlässige Haftung**
 - **bei Nichtbeachtung der arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen besteht das Risiko eines Fahrlässigkeitsvorwurfs!**
- § 3 a Abs. 1 S. 4 ArbStättV:
 - gleiche Sicherheit trotz Abweichung : Nachweis!
 - Abweichung zulässig bei exakten Vorgaben?
 - OVG Münster, Urt. v. 28.01.2009 – 10 A 1075/08:
keine Abweichung bei Maßen von Rettungsfenstern!
 - Einzelfallentscheidung?

7. Arbeitsschutz und Bestandsschutz

§ 87 Abs. 1 BauO NRW:

„Entsprechen rechtmäßig bestehende bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 2 nicht den Vorschriften dieses Gesetzes oder Vorschriften aufgrund dieses Gesetzes, so kann verlangt werden, dass die Anlagen diesen Vorschriften angepasst werden, wenn dies im Einzelfall wegen der Sicherheit für Leben oder Gesundheit erforderlich ist.“

- Arbeitsschutzrecht nicht erfasst
- keine vergleichbare Regelung im ArbSchR
- allenfalls Übergangsvorschrift in **§ 8 ArbStättV**
 - für vor dem 1.5.1976 errichtete bzw. am 20.12.1996 eingerichtete Arbeitsstätten, für die zum Zeitpunkt der Einrichtung die Gewerbeordnung keine Anwendung fand, gelten die Mindestvorschriften des Anhangs II der RL 89/654/EWG
 - bei **wesentlichen Änderungen** (Erweiterung, Umbau, Umgestaltung der Arbeitsabläufe) müssen die Anforderungen der ArbStättV eingehalten werden

7. Arbeitsschutz und Bestandsschutz

- kein baurechtlicher Bestandschutz im ArbSchR
- im ArbSchR keine Pflicht zur automatischen Anpassung an den Stand der Technik (Ausn.: BImSchG, AtomG u. a.)
- **aber:** Inhalt des Anhangs zur ArbStättV nach der Rechtsprechung zwingend, soweit es sich um Mussvorgaben handelt
- Abweichungsmöglichkeiten nach engen Voraussetzungen (§§ 3a Abs. 1 S. 4 und Abs. 3 ArbStättV)
- **Problem:** zivil- strafrechtliche Haftung!

8. Lösung des Ausgangsfalles

➤ flächendeckende Installation BMA mit Alarmierungseinrichtung erforderlich?

- § 9 Abs. 2 ArbSchG: der ArbG hat Vorkehrungen zu treffen, dass alle Beschäftigten möglichst frühzeitig über Gefahren unterrichtet sind
 - § 4 ArbStättV: keine konkrete Anforderung für BMA
 - Nr. 2.2 Anh. ArbStättV: „erforderlichenfalls“
 - Nr. 5 ASR A2.2: „automatische Brandmeldung zu bevorzugen“
 - keine Rechtspflicht
 - Notwendigkeit von technischen Alarmierungsanlagen gem. Gefährdungsbeurteilung oder Auflagen von Behörden
 - Begründung für Abweichung: „flüchtende ArbN als Brandmelder“

8. Lösung des Ausgangsfalles

➤ flächendeckende Installation BMA mit Alarmierungseinrichtung erforderlich?

- Nutzung des Objekts baurechtlich genehmigt und zulässig
- Verklebung der Sichtverbindung und Aufstellort für elektrische Geräte im Baugenehmigungsverfahren nicht vorhersehbar
- keine Anforderungen für Aufstellung von elektrischen Geräten und Sichtverbindung im
 - BauordnungsR
 - ArbSchR
- **Lösung:** Maßnahmen im Hinblick auf einzelne Schwachstellen:
 - keine elektrischen Geräte im Zugangsbereich der Kopfbauten
 - Alarmierungseinrichtung für Büros ohne Sichtverbindung mit Ansteuerung durch Rauchmelder in der Nutzungseinheit

8. Lösung des Ausgangsfalles

➤ Fragen:

- Haftung der Verantwortlichen ohne Beseitigung der Schwachstellen?
 - keine Verletzung von Sondernormen nach ArbSchR oder BauR
 - Stellungnahmen von zwei Sachverständigen, Bauaufsicht, Feuerwehr und Fachanwalt
- Restrisiko hinnehmbar?
 - behördliche Genehmigung
 - kein Raum für Verschuldensvorwurf gegenüber Bauherr/ArbG

➤ **Zusätzliche Maßnahmen dienen der „innerbetrieblichen Befriedung“**

Brandschutz und Arbeitsschutz – ein Konflikt?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!