

Brandschutzrecht – ein Buch mit sieben Siegeln?

Wie man mit Auflagen, Bestandsschutz u.a. richtig umgeht



Gliederung

1. Rechtsquellen und Systematik

- Gesetze, Verordnungen und Regeln der Technik
- Schutzgüter, Schutzziele und Anforderungen
- Konkrete Gefahr

2. Brandschutzauflagen im Baugenehmigungsverfahren

- Das Standardbrandschutzkonzept
- Abweichungen
- Anforderungen an Sonderbauten
- Verantwortlichkeit und Zuständigkeit
- Rechtsschutz gegen Auflagen?

3. Bestandsschutz und nachträgliche Anforderungen

- Anpassungs- und Änderungsverlangen
- Nutzungsänderung
- Unterhaltung, Änderung und aliud

1. Rechtsquellen und Systematik



- **Gesetze, Verordnungen und Regeln der Technik**
- **Europarecht** („solange“)
- **Bundesrecht**
 - Grundgesetz (v.a. Art. 14 GG)
 - Bundesgesetze (ArbSchG, GastG)
 - Rechtsverordnungen (ArbStVO)
 - Verwaltungsvorschriften (ASR)
- **Landesrecht**
 - Landesverfassung
 - Landesgesetze = Landesbauordnungen
 - Rechtsverordnungen (aufgrund der LBO)
 - Verwaltungsvorschriften
- **autonomes Recht** (z.B. BGR)
- allgemein anerkannten **Regeln der Technik**



- **Schutzzweck, Schutzziele, Anforderungen und Rechtsgrundlagen**
- **Systematik der bauordnungsrechtlichen Vorschriften**
 - Schutzzweck und Schutzgüter (jeweils § 3)
 - Schutzziele des Brandschutzes (z.B. § 17 BauO NRW)
 - Maßnahmen (z.B. gemäß § 29 bis 55 BauO NRW)
- Schutzzweck und Schutzziele = Zielvorstellungen des Gesetzgebers
 - keine konkrete Anforderungen
- **Rechtsgrundlagen**
 - „Die Bauaufsicht **muss/darf/kann...**“
 - § 75 BauO NRW (Baugenehmigung)
 - § 73 BauO NRW (Abweichungen)
 - § 54 BauO NRW (Anforderungen an nicht geregelte Sonderbauten)
 - § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW (Generalklausel)
 - § 87 Abs. 1 und 2 BauO NRW (Bestandsgebäude)

- **Konkrete Gefahr**

*„Konkrete Gefahr kennzeichnet eine Sachlage, in der bei ungehindertem Ablauf des **objektiv** zu erwartenden Geschehens **mit hinreichender Wahrscheinlichkeit** ein **Schaden** an geschützten Rechtsgütern **in absehbarer Zeit** zu erwarten ist.“*

- **Rechtsprechung zur konkreten Gefahr im Brandschutz:**

- Vorsorgemaßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit
- Kriterium „Schadenseintritt in absehbarer Zeit“ ohne Relevanz
- „keine überhöhten Anforderungen“ an Wahrscheinlichkeit
- fachlich fundierte Feststellung erforderlich
- örtlichen Gegebenheiten **im Einzelfall** maßgebend
- Abweichen von den aktuellen Vorschriften, allein nicht ausreichend

- **Fallbeispiel: Treppenturm in einem Braunkohlekraftwerk**
- mehrere Treppentürme als vertikale Verbindung zwischen Ebenen 0 und 1 eines Kraftwerkes
- offene Verbindung zwischen den Ebenen
- kein gesicherter Weg zwischen Ausgang Treppenturm und dem Freien
- **§ 37 – Treppenräume**
 - (1) ... (4)
 - (5) Jeder notwendige Treppenraum muss einen sicheren Ausgang ins Freie haben. Sofern der Ausgang eines notwendigen Treppenraumes nicht unmittelbar ins Freie führt, muss der Raum zwischen dem notwendigen Treppenraum und dem Ausgang ins Freie*
 - 1.... 4.*
 - Abweichungen von Satz 2 Nummern 2 und 4 können zugelassen werden, wenn Bedenken wegen des Brandschutzes nicht bestehen.*

= abstrakte Gefahrenlage

= in gedachte, typischen Fällen bestehende Gefahr

- **Fallbeispiel: Treppenturm in einem Braunkohlekraftwerk**
- **konkrete Gefahr?**
- „**Konkrete Gefahr**“ kennzeichnet eine Sachlage, in der **im Einzelfall** bei ungehindertem Geschehensablauf **mit hinreichender Wahrscheinlichkeit** ein **Schaden** an geschützten Rechtsgütern **in absehbarer Zeit** zu erwarten ist.“
- **hier:**
 - Verrauchung des Weges ins Freie kaum vorstellbar
 - Volumen der Halle!
 - Vielzahl anderer Treppentürme, die im Brandfall benutzt werden können
 - Sichtfenster in EG-Tür des Treppenturmes
- **Ergebnis: konkrete Gefahr (-)**

2. Brandschutzauflagen im Baugenehmigungsverfahren



- **Rechtgrundlagen**

§ 75 Abs. 1 BauO NRW:

„Die Baugenehmigung **ist** zu erteilen, wenn öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.“

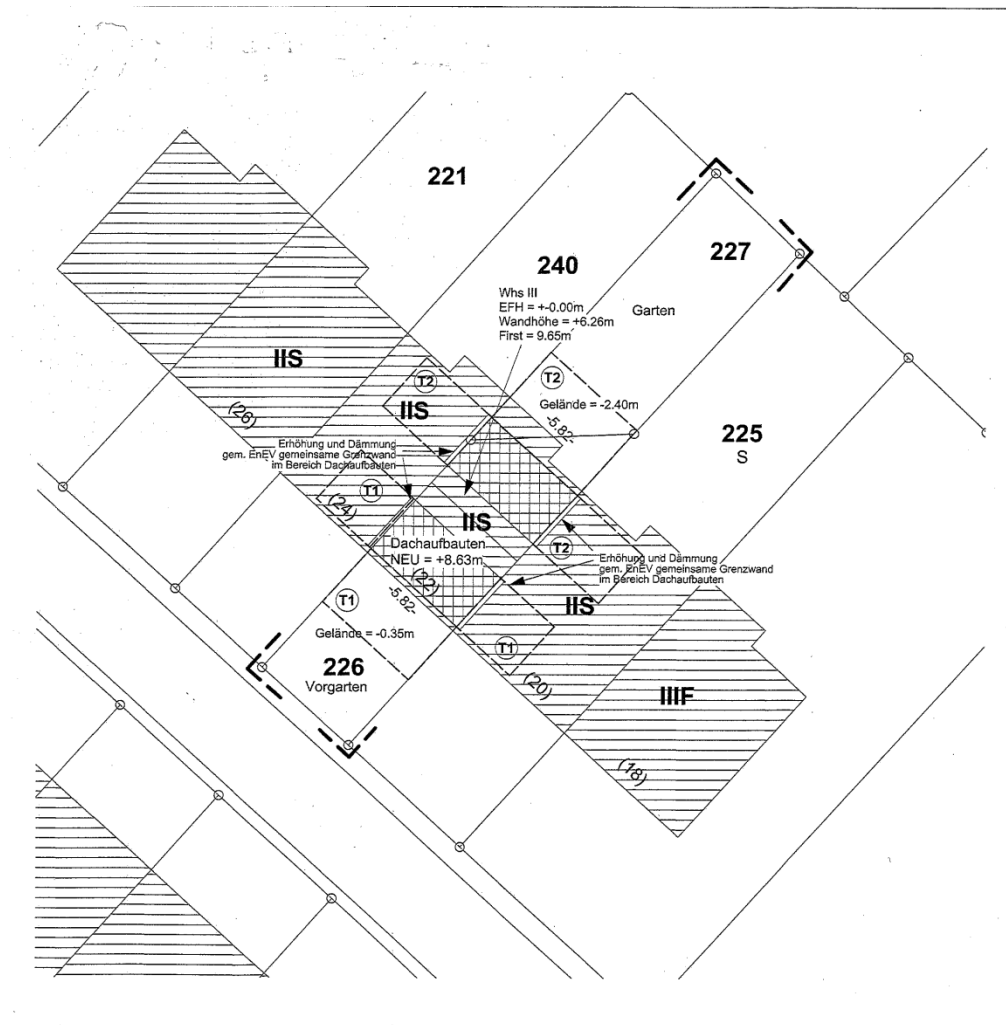
- Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung
- Wohngebäude auf rechteckigen Grundriss = Standardbauwerk im Sinne der BauO
- Erfüllung aller gesetzlichen (brandschutztechnischer) Anforderungen
 - weitergehende Anforderungen unzulässig

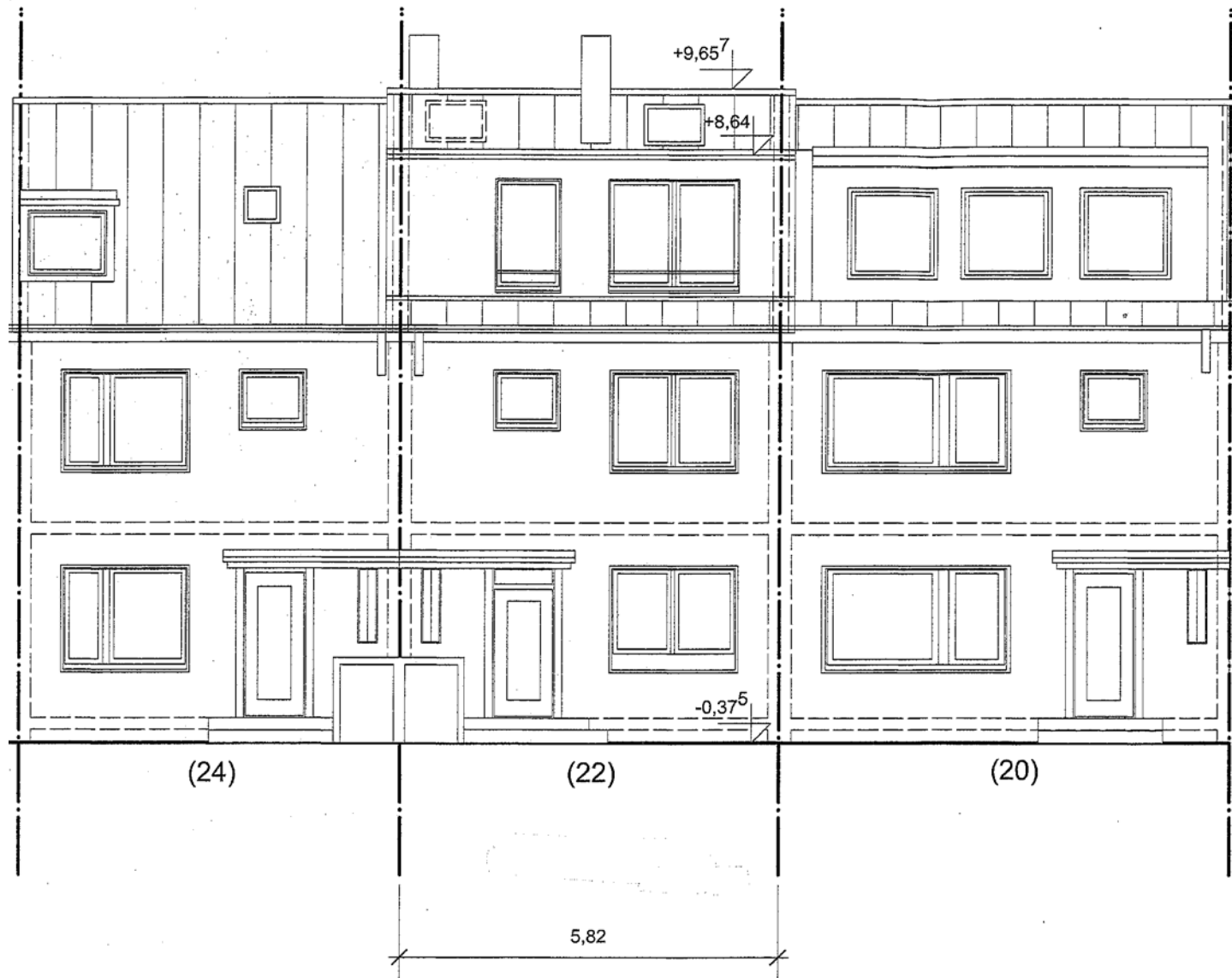
- **Abweichungen (§ 73 Abs. 1 S. 1 BauO NRW)**

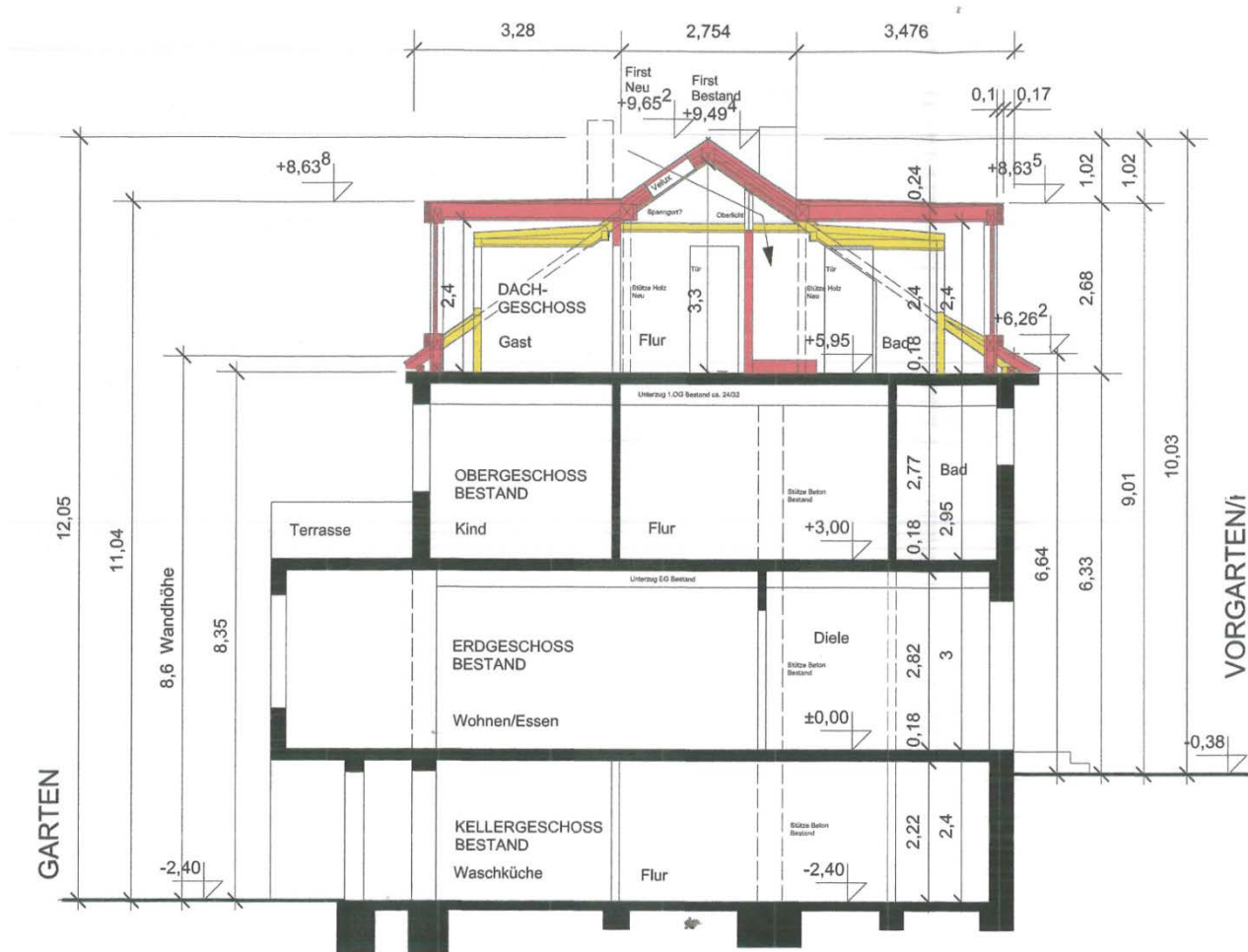
„ Soweit in diesem Gesetz oder in aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften nichts anderes geregelt ist, **kann** die Genehmigungsbehörde Abweichungen von bauaufsichtlichen Anforderungen dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften zulassen, wenn sie unter **Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderungen** und unter **Würdigung der nachbarlichen Interessen** mit den **öffentlichen Belangen vereinbar** sind. “

- Ermessensentscheidung der Bauaufsicht („kann“)
- (nur) Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung
- rechtliche Grenze: Zweck der Ermessensvorschrift
 - Anforderungen als „Preis“ für Abweichung nicht zulässig
 - ohne konkrete Gefahr keine Anforderungen!

Fallbeispiel: Abweichung von § 33 Abs. 3 S. 2 BauO NRW







§ 33 Abs. 3 BauO NRW

„Die Brandwand ist bei Gebäuden geringer Höhe durchgehend mindestens bis unmittelbar unter die Dachhaut zu führen. Bei sonstigen Gebäuden ist sie durchgehend entweder 0,30 m über Dach zu führen oder in Höhe der Dachhaut mit einer beiderseits 0,50 m auskragenden Stahlbetonplatte in der Feuerwiderstandsklasse F 90 abzuschließen.“

- **Forderung Bauaufsicht**
 - Brandwand über Dach führen oder einseitig auskragende Stahlbetonplatte
- **VG Köln, Urteil vom 21.03.2011 - 23 K 211/09**
 - Abweichung unzulässig
 - keine atypische Grundstückssituation

- **Lösung:**
 - OK Fußboden im DG: straßenseitig 6,33 m, rückwärtig 8,35 m
 - Nr. 2.3 VV BauO NRW: Interpolation erforderlich
 - **mittlere Höhe 7,34 m**
 - **„Zweck der Anforderung“**
 - Vermeidung der Ausbreitung von Feuer und Rauch sowie Durchführung wirksamer Löscharbeiten
 - Unterscheidung in Gebäude geringer und mittlerer Höhe = abstraktes Gefahrenpotenzial
 - aber: konkrete Gefahr der Brandausbreitung nicht größer als bei einem Gebäude ohne gartenseitigen Geländeversprung
 - gleicher Rauminhalt!

- **„nachbarliche Belange“**
 - Nachbarzustimmung liegt vor
 - reicht beim Brandschutz an sich nicht!
- **„mit den öffentlichen Belangen vereinbar“**
 - Brandbekämpfung unter Einsatz der Kraftfahrdrehleiter möglich
 - Anfahrzeit Feuerwehr rund 5 Minuten; frühzeitiger Beginn von Löscharbeiten
- **Ermessensentscheidung**
 - sachlich nicht zu begründende Ungleichbehandlung des Bauherrn
 - kein Gebäude in der Straße mit Brandwand über Dach
 - vergleichbare Reihenmittelhäuser ohne tieferliegenden Garten ohne Brandwände
 - unterste Grenze zu einem Gebäude mittlerer Höhe
 - Kompensation: Gipskartonplatten 12,5 mm = F 30 von innen

- **Anforderungen an Sonderbauten**
 - **geregelte Sonderbauten**
 - gemäß Sonderbauverordnung
 - Erfüllung aller Anforderungen = Anspruch auf Baugenehmigung
 - **nicht geregelte Sonderbauten**
 - § 54 Abs. 1 BauO NRW = Ermessen
 - Ausnahme von § 75 Abs. 1 BauO NRW
 - kein Anspruch auf Baugenehmigung!
 - aber: keine willkürlichen Mehrforderungen
 - konkrete Gefahr erforderlich
 - (abschließende!) Konkretisierung durch Verwaltungsvorschriften, z.B.
 - Betreuungsrichtlinie
 - Industrieaurichtlinie

OVG Münster, Beschluss vom 30. Januar 2013 – 7 B 51/13

Baurechtliche Ordnungsverfügung wegen Lagerung von Reifen in einer Tiefgarage und Gebührenfestsetzung

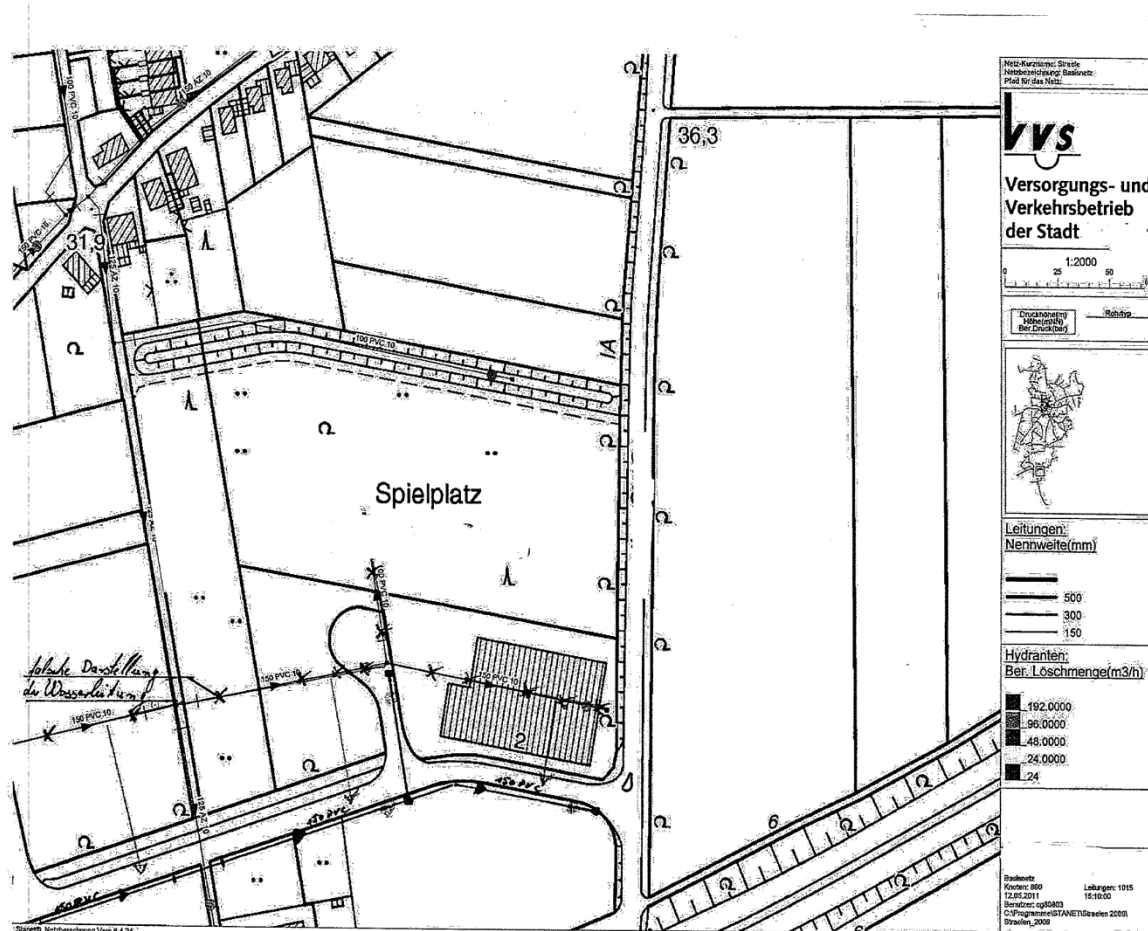
Leitsatz:

Die Lagerung von Autoreifen in Groß- und Mittelgaragen (Garagen mit einer Nutzfläche von über 100 qm) kann von den Bauaufsichtsbehörden aus Gründen des vorbeugenden Brandschutzes untersagt werden.

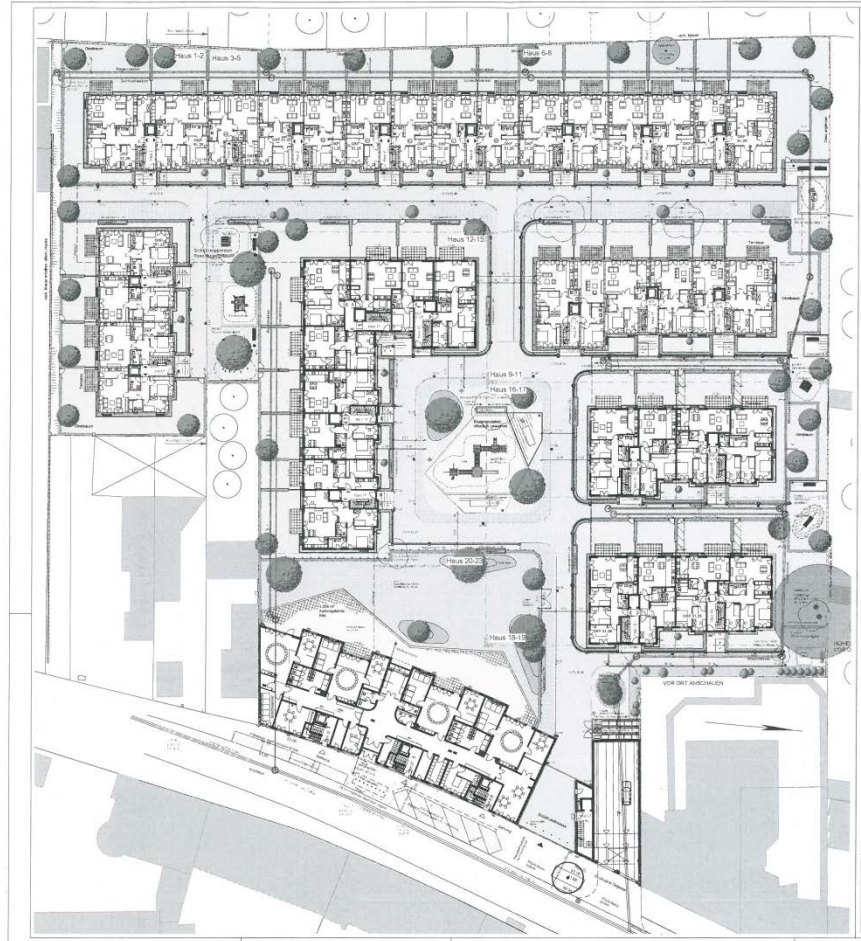
- Niederschrift über Dienstbesprechung mit der Bauaufsichtsbehörden ist keine Verwaltungsvorschrift
- anders: Bauministerium - Weisungscharakter der Niederschrift = VV

- **Verantwortlichkeit und Zuständigkeit**
 - Ausgangspunkt: materielle Anforderungen unstreitig
 - **Problem**: Wer ist zuständig?
 - Bauherr oder Gemeinde?
 - **klassische Beispiele**:
 - Löschwasserversorgung
 - Gebäudefunk
 - Sicherstellung der Anleiterbarkeit oder baulicher Rettungsweg (s.u. Bestand)

Fallbeispiel: Löschwasserversorgung



- Fallbeispiel: Gebäudefunk



(c) FeuerTRUTZ Network GmbH



**RECHTSANWALT
STEFAN KOCH**

- **Rechtsschutz gegen Auflagen**
 - **Grundsatz** : Anfechtungsklage
 - **Sonderfall**: „auflagenfreie“ Baugenehmigung
 - Änderung des Brandschutzkonzeptes auf Verlangen der Bauaufsicht
 - **Rechtsfolge**: kein Rechtsschutz
 - Inhalt von BSK und Baugenehmigung entsprechen dem Willen des Bauherrn!
 - nicht: „**Dulde und liquidiere**“!
 - **Haftungsfalle** für Brandschutzplaner
 - BGH, Beschluss vom 02.07.2008, I U 28/07, juris
 - Forderungen von Bauaufsicht und Feuerwehr sind nicht maßgebend!
 - Amtshaftung der Bauaufsicht wegen rechtswidriger Verweigerung/Verzögerung der Baugenehmigung (§ 839 BGB)
 - **Empfehlung**:
 - abweichende Rechtsauffassung ggü. Bauherrn dokumentieren
 - Entscheidung des Bauherrn einfordern

3. Bestandsschutz und nachträgliche Anforderungen



- **Entstehen von Bestandschutz**
 - **abhängig von der Genehmigungssituation**
 - formelle und materielle Legalität
 - **rechtmäßige Baugenehmigung**
 - formelle Legalität, materielle Illegalität
 - **rechtswidrige Baugenehmigung**
 - beachte: § 48 VwVfG – ggfs. Ersatz des Vertrauensschadens
 - formelle Illegalität und materielle Legalität
 - **keine Baugenehmigung**
 - „Genehmigungsfähigkeit“ zumindest für drei Monate
 - formelle **und** materielle Illegalität
 - **kein Bestandsschutz!**

- **Fertigstellung und behördliche Schlussabnahme**
 - Gebäude in wesentlichen Teilen fertig gestellt
 - Rohbaufertigstellung reicht grundsätzlich nicht
 - anders z.B.: § 85 Abs. 2 BauO Bln: „...nach genehmigten Bauvorlagen begonnen...“
 - Nutzung muss aufgenommen worden sein (str.!)
 - behördliche Schlussabnahme?
 - Schlussabnahme allein führt nicht zum Bestandsschutz
 - häufige Probleme:
 - unrichtige Schlussabnahme
 - Fehlen einer Dokumentation

- **Bestandsschutz aufgrund einer Baugenehmigung**
 - gründliche Recherche erforderlich!
 - Klärung des Genehmigungsgegenstandes
 - anhand der Gesamtheit der Bauvorlagen
 - „Tenor“ maßgebend
 - **Fallbeispiel:**
 - Ursprungsbaugenehmigung: „Wochenendhaus“
 - Tenor Änderungsgenehmigung: „Bauliche Änderungen“
 - Bezeichnung in Plänen: „Wohnhaus“
 - Nutzungsuntersagung
 - Eigentümer: Bestandsschutz!
 - OVG Münster (-): Wohnnutzung nicht genehmigt

- **Entfallen von Bestandsschutz**

- Abriss des Gebäudes
- endgültige Aufgabe der genehmigten Nutzung
 - nicht: vorübergehende Nutzungsunterbrechung (neuere Rechtsprechung)
 - Wille des Eigentümers maßgebend
 - Verzicht auf Rechte aus Baugenehmigung?
- bauliche Änderungen, die zu einem Identitätsverlust führen („**aliud**“)
- Nutzungsänderung (str!)

- **Erlöschen von Bestandsschutz bei Identitätsverlust (sog. aliud)**
 - ständige Rechtsprechung seit **BVerwG, Urteil vom 17.01.1986, 4 C 80.82**
 - **Kriterien:**
 - statische Nachberechnung des gesamten Gebäudes erforderlich,
 - Aufwand/ Kosten wie für einen Neubau oder sogar höher,
 - Austausch der Bausubstanz oder
 - wesentliche Erweiterung des Bauvolumens.
 - **Rechtsfolge:** alle Anforderungen des heutigen Rechts!
 - **allerdings:** Rechtsprechung zum Außenbereich!
 - auf Anforderungen an Brandschutz übertragbar?
 - Ergebnis für Brandschutz sinnvoll?

Fallbeispiel: Sanierung eines Hotelgebäudes



- **Rechtsfolge der geplanten Änderungen: Bestandsschutz erlischt!**
 - komplette Neuberechnung der Standsicherheit
 - Herstellungskosten wie bei Neubau
 - Erneuerung und Umgestaltung des Gebäudeinneren > 50 %
- **Antragstenor:**
 - „ Sanierung der Zimmergeschosse und Reduzierung der Hotelzimmer von 303 auf 278 Zimmer ; Renovierung des öffentlichen Bereiches mit ganzflächiger Besprinklerung und Brandmeldeanlage ; Umbauten an Fassade und Vordach“
 - = „Verbesserung des Brandschutzes“
 - nicht: „Umbau und Sanierung“
 - Rechtsfolge: keine strikte Bindung an das aktuelle Recht (?)

- **Anforderungen bei Nutzungsänderungen**
- **Begriff:**
 - „wenn andersartige oder weitergehende Anforderungen bauplanungs- oder bauordnungsrechtlicher Art in Betracht kommen“
 - **vgl. zuletzt: VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 31.03.2014, 6 L 1176/14 (juris):**
Nutzungsänderungsgenehmigung bei teilweiser Nutzungsaufgabe bzw. teilweise Umnutzung eines einheitlichen genehmigten Gebäudes
- **Rechtsfolge :**
 - alle Anforderungen des aktuellen Rechts
 - Fallbeispiel: NÄ Bürogebäude in Versammlungsstätte
 - 18 Abweichungen!

- **Fallbeispiel:** VG Düsseldorf, Urteil vom 16.10.2005, 4 K 1851/07
 - Antrag auf Nutzungsänderung im Obergeschoss eines Wohngebäudes
 - neue Nutzung: Büro
 - Bauaufsicht: Ertüchtigung der Geschossdecken in F 90 AB
- **Urteil VG:**
 - Forderung rechtswidrig
 - Prüfung auf Fragen beschränkt, die neu aufgeworfen werden
 - nicht alles, was „ratsam“ ist
 - § 87 Abs. 2 BauO NRW (-)
 - keine wesentliche bauliche Änderung
 - Anpassungsverlangen unbenommen (Art. 54 Abs. 4 BayBO/ § 87 Abs. 1 BauO NRW)

- Anpassungsverlangen

§ 87 Abs. 1 BauO NRW - Bestehende Anlagen und Einrichtungen

„ Entsprechen rechtmäßig bestehende bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 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.“

- **Fallbeispiel: Fehlen des 2. Rettungsweges**



- Gründerzeithaus
- innerstädtische, geschlossener Wohnlage
- Dachgeschossmaisonette-Wohnung mit ausschließlicher Hoflage
- kein 2. Rettungsweg
- keine Baugenehmigung für die gesamte Dachgeschosswohnung
 - beachte: Beweislast für Bestandschutz beim Eigentümer

- konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit?
 - bei Fehlen eines 2. Rettungsweges (+)
 - ständige Rechtsprechung OVG Münster
- **wichtige Entscheidungen des OVG Münster zum 2. Rettungsweg**
 - Urteil vom 28.08.2001, 10 A 3051/99 – Spindeltreppe
 - Urteil vom 22.07.2002, 7 B 508/01 – Notleiter
 - Beschluss vom 15.12.2004, 7 B 2142/04 – Spindeltreppe (in Abstimmung mit dem 7. Senat)
 - Beschluss vom 01.10.2008 – Spindeltreppe und Abstandflächen
 - Urteil vom 28.01.2009, 10 A 1075/08 – Maße von Rettungsfenstern
 - Urteil vom 22.02.2010, 7 A 1235/08 – Ermessensreduzierung bei Abweichung von den Abstandflächenvorschriften

zu finden jeweils unter www.nrwe.de



- **Ertüchtigung von Decken in Schulgebäuden**
- häufige Forderung bei Sanierungen
 - feuerbeständige Ertüchtigung der Geschossdecken
- **Rechtsgrundlage?**
 - keine automatische Anpassung an die aktuellen Anforderungen der Schulbaurichtlinie
 - **§ 87 Abs. 1 oder 2 BauO NRW?**
 - konkrete Gefahr für Leben und Gesundheit?
 - Feuerwiderstandsdauer der Decken häufig zwischen 30 und 60 Minuten
 - Evakuierungszeit regelmäßig rd. 5 Minuten
 - typische Brandlast in Schulgebäuden
 - brandschutztechnische Infrastruktur (Rettungswege, BMA, Alarmierung)
 - organisatorische Vorkehrungen zum Schutz der Einsatzkräfte der Feuerwehr

Fallbeispiel: Änderungen im öffentlichen Straßenraum



(c) FeuerTRUTZ Network GmbH



**RECHTSANWALT
STEFAN KOCH**

- **OVG Hamburg, Urteil vom 29.11.2001, 2 Bs 161/01:** Pflichten des Grundstückseigentümers bei Nutzung des öffentlichen Straßenraumes zum Abstellen von Kfz
 - fehlenden Anleiterbarkeit des Gebäudes
 - Gefahr verursacht durch Stadt (Verhaltensstörer)
 - Stadt als Eigentümerin der Straße (Zustandsstörer)
 - **Rechtsfolge:** Inanspruchnahme des Eigentümers gemäß § 87 Abs. 1 BauO NRW ermessensfehlerhaft
- **Änderungen im Rettungsgerät der Feuerwehr:**
 - **OVG Münster, Urteil vom 25.08.2010, 7 A 749/09:**
kein Anspruch des Eigentümers gegenüber Gemeinde auf Beschaffung Drehleiterfahrzeug
 - **dagegen: VGH München, Beschl. vom 02.08.2010, 4 B 08.30**

- Änderungsverlangen

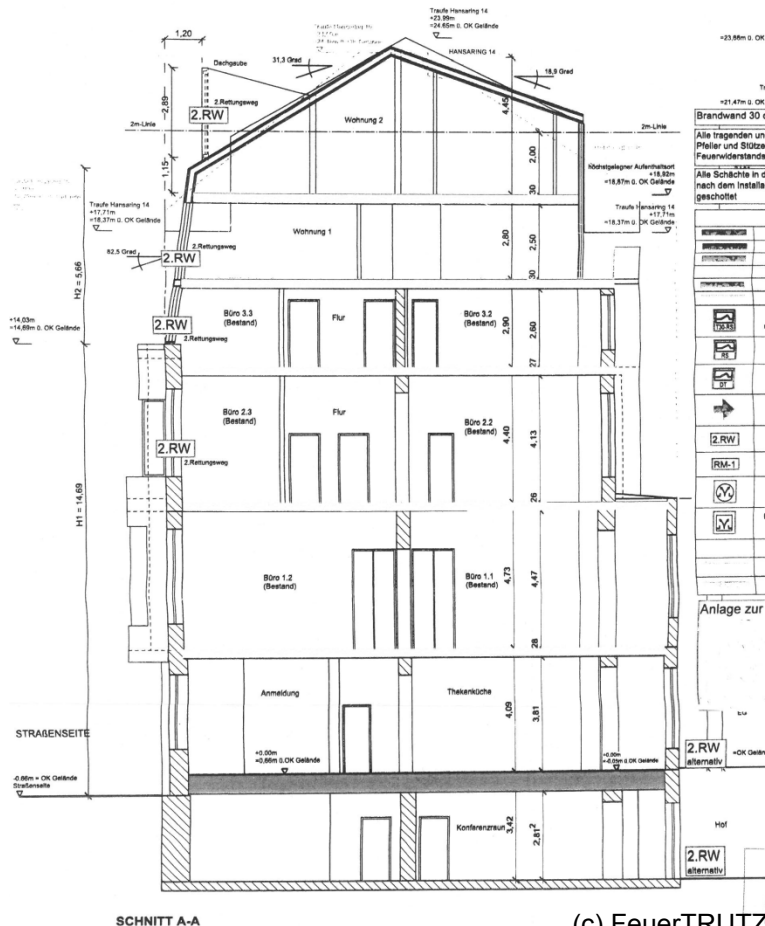
§ 87 Abs. 2 BauO NRW

„Werden bestehende bauliche Anlagen wesentlich geändert, so kann angeordnet werden, dass auch die **von der Änderung nicht berührten Teile** dieser baulichen Anlagen mit diesem Gesetz oder den auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften in Einklang gebracht werden, wenn das **aus Gründen des Art. 3 Abs. 1 Satz 1** erforderlich und dem Bauherrn **wirtschaftlich zumutbar** ist und diese Teile mit den Teilen, die geändert werden sollen, in **konstruktiven Zusammenhang** stehen oder mit ihnen **unmittelbar verbunden** sind.

- **Bauliche Änderungen**
 - **unterscheide zunächst:**
 - **Unterhaltungsmaßnahmen**
 - für den Bestandsschutz unschädlich
 - **„einfache“ bauliche Änderungen**
 - geänderte Bauteile müssen unabhängig von einer Genehmigungspflicht den aktuellen Anforderungen entsprechen
 - **„wesentliche“ bauliche Änderungen**
 - weitergehende Anforderungen an Bauteile zulässig, die der Bauherr unverändert erhalten möchte
 - konstruktiver Zusammenhang mit den geplanten Änderungen
 - keine unzumutbaren Mehrkosten
 - 20-25 % der Kosten für die geplanten Änderungen
 - Verfahrensfreiheit als Indiz für Unwesentlichkeit
 - keine feste Umgrenzung der „Wesentlichkeit“
 - Einzelfallumstände maßgebend



- **Fallbeispiel: Aufstockung und Ertüchtigung von Decken**



- Aufstockung eines Bürohauses um 2 Geschosse für Wohnungen
- Bestand: Holzbalkendecken/ F 30
- Bestandschutz entfällt (aliud);
jedenfalls: wesentliche Änderung
 - vgl. oben Simon/ Busse, BayBO
- Bauaufsicht:
 - neue Decken = F 90 A
 - alte Decken = F 90 B



**RECHTSANWALT
STEFAN KOCH**

Brandschutz und Baurecht

Rechtssichere Beurteilung von Neubau und Bestand

Von RA Stefan Koch.

2011. 17 x 24 cm. Gebunden. Ca. 304 Seiten.

ISBN 978-3-939138-99-0

Zu bestellen bei:

Feuertrutz GmbH Verlag für Brandschutzpublikationen

Tel. 0221 5497-112, Fax: 0221 5497-130,

service@feuertrutz.de, www.feuertrutz.de



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

koch@baurecht-brandschutz.de

