



Gemeinsame VB-Fortbildung 2014 von
AGBF Sachsen AK VB/G und
LFV Sachsen Referat VB



Brandschutzmängel in Bestandsgebäuden

Bestandsschutz versus Sicherheit?

Datum: 09.09.2014

Vortrag von: BR Witte, Stadt Leipzig, Branddirektion

Inhaltsübersicht



- Aufgabe und Ziele der Brandverhütungsschau
- Konflikt zwischen Bestandschutz und Mangelbeseitigung
- Definition und Grenze des Bestandschutz
- konkrete Gefahr als Grundlage des Anpassungsverlangens
- Brandverhütungsschau als Führungsvorgang nach FwDV 100
- Beispiele
- Rückschluss auf das (Bau-)Genehmigungsverfahren
- Zuständigkeit
- Literatur und Rechtsgrundlagen

Aufgabe und Ziele der Brandverhütungsschau



- Die Brandverhütungsschau dient dazu, Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum oder Besitz, die durch Brände oder Explosionen entstehen können, bei bestehenden baulichen Anlagen zu verhüten.

Dabei sind offensichtliche **Mängel festzustellen und ihre Beseitigung zu veranlassen.**

Es handelt sich hierbei in der Regel um **keine bauordnungsrechtliche Überprüfung**, mit der bestehende Gebäude an die aktuellen baurechtlichen Vorschriften angepasst werden sollen. Vielmehr sind vornehmlich die betrieblichen Mängel zu erfassen sowie bauliche, technische und organisatorische Brandschutzvorkehrungen entsprechend der Prüfliste zu überprüfen. [2]

- Ziel der Brandverhütungsschau ist es, brandschutztechnische Mängel gutachterlich festzustellen und dem Betroffenen und/oder den für die Mangelbeseitigung zuständigen Behörden mitzuteilen. [...] **Die Brandverhütungsschau hat zunächst rein feststellenden Charakter.** [3]

Sicherheit versus Bestandschutz



- Spannungsfeld: Eigentümerinteressen – Sicherheitsinteressen
- Unter welchen Voraussetzungen ist was durchsetzbar?
 - baurechtlich geforderte Maßnahmen oder
 - aus Sicht der Feuerwehr wünschenswerte Maßnahmen oder
 - zur Gefahrenabwehr zwingend notwendige Maßnahmen



Definition und Grenzen des Bestandschutz



- Bestandschutz ergibt sich aus der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes:

Art 14 GG Eigentum, Erbrecht, Enteignung

(1) **Das Eigentum** und das Erbrecht werden **gewährleistet**. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

- Zudem ergibt sich Bestandschutz aus dem Vertrauensschutz den ein Bauherr bzw. Gebäudeeigentümer erwarten darf.

Eine Baugenehmigung bindet den Bauherren und die Behörde an die genehmigte Bauvorlage. Nachträgliche Forderungen sind nur in engen rechtlichen Grenzen möglich.

- Bestandschutz endet dort, wo Grundrechte Dritter betroffen sind (z. B. Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit).
- Zudem kann der Gesetzgeber das Eigentumsrecht beschränken.

Wann endet der Bestandschutz?



- Nach wesentlichem Umbau
 - Austausch der Bausubstanz
 - Wesentliche Erweiterung des Bauvolumens
 - Statische Neuberechnung des Gesamtgebäudes
 - Bausubstanz abgängig bzw. Einsturzgefahr
- durch Funktionsverlust der Anlage
- bei rechtserheblicher Nutzungsänderung (auch Kapazitätserhöhung)
- mit der erkennbaren endgültigen Aufgabe einer Nutzung

- Die Beweislast für das Vorliegen von Bestandschutz liegt beim Eigentümer



Bestandschutz



| | | | |
|-----------------------------------|------|---------------------------------|---|
| Baugenehmigung (formell legal) | Ja | rechtswidrige Baugenehmigung | entspricht rechtmäßiger Baugenehmigung |
| | Nein | Kein Bestandschutz | abweichend von oder ohne Baugenehmigung |
| | | Nein | Ja |

Übereinstimmung mit Bauvorschriften
(materiell legal)

Durchbrechungen des Bestandschutzes



■ Fehlerhafte (rechtswidrige Baugenehmigung)

Die Rücknahme eines fehlerhaften begünstigenden Verwaltungsaktes, wie einer Baugenehmigung, ist nur bedingt zulässig. (§48 VwVfG)

Der Eigentümer kann darauf Schadenersatzansprüche geltend machen.

■ Anpassungsverlangen bei neuen höheren gesetzlichen Forderungen

Ein Prinzip des Rechtsstaats ist das Rückwirkungsverbot. Damit ist eine Anpassungspflicht an „neue“ Gesetze i.d.R. nicht gegeben.

In Sachsen ist kein Anpassungsverlangen in der Bauordnung verankert.

■ Gefahrenabwehr

Nach der Generalklausel (§ 58 II SächsBO) i.V.m. der materiellen Grundnorm (§ 3 I SächsBO) kann die Bauaufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren, insbesondere für Leben und Gesundheit, treffen.



■ § 3 Allgemeine Anforderungen

(1) Anlagen sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und **instand zu halten**, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben, Gesundheit und die natürlichen Lebensgrundlagen, nicht gefährdet werden.

■ § 58 Aufgaben und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden

(2) Die Bauaufsichtsbehörden haben bei der Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie **bei der Nutzung** und Instandhaltung von Anlagen darüber zu wachen, **dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden**, soweit nicht andere Behörden zuständig sind. **Sie können in Wahrnehmung dieser Aufgaben die erforderlichen Maßnahmen treffen.**

- Entspricht die indirekte Herleitung eines Anpassungsverlangens aus § 58 i.V.m. § 3 SächsBO den Anforderungen des Art. 14 GG zur Einschränkung des Eigentumsrechtes?

Klarstellung des SMI, Ref. 53 zum Anpassungsverlangen



- **Protokoll zur Dienstberatung des SMI mit den Landesdirektionen, den unteren Bauaufsichtsbehörden und Prüfsachverständigen für Brandschutz am 6. Dezember 2011:**

„**Die Anpassung** einer baulichen Anlage an geltendes Recht, die entsprechend dem bisherigen Recht oder entsprechend einer erteilten Baugenehmigung errichtet wurde, **kann nur verlangt werden, wenn dies zur Abwehr einer konkreten Gefahr notwendig ist oder der Bestandsschutz erloschen ist.**

Bei wesentlichen Änderungen eines bestehenden Gebäudes, die sich innerhalb des Gebäudes auf einen bestimmten abgrenzbaren Bereich beschränken, ist eine Anpassung des gesamten Gebäudebestands an die geltende Rechtslage regelmäßig nicht vorgeschrieben. Damit besteht keine Veranlassung, von der Änderung nicht berührte Teile des Gebäudes, die möglicherweise nicht mit den geltenden bauordnungsrechtlichen Anforderungen in Einklang stehen, durch eine Abweichung nachträglich bzw. erneut zu legalisieren.“

Wann ist eine Gefahr konkret?



- Allgemeindefinition nach ständiger Rechtsprechung:

Eine konkrete Gefahr besteht, wenn bei ungehindertem Ablauf des **objektiv zu erwartenden Geschehens** mit **hinreichender Wahrscheinlichkeit** ein Schaden an geschützten Rechtsgütern **in absehbarer Zeit** zu erwarten ist.

- Für das **objektiv** zu erwartende Geschehen müssen tatsächliche Umstände vorliegen, die den Schluss auf eine konkrete Gefahr rechtfertigen. Hier ist eine Einzelfallbeurteilung unter Berücksichtigung der positiven und negativen Einflüsse erforderlich.
- Geschützte Rechtsgüter: öffentliche Sicherheit und Ordnung, hier insbesondere Leben und Gesundheit.
- „in absehbarer Zeit“ heißt nicht unmittelbar bevorstehend.
[BVerwG, Urteil vom 26.06.1970, Az. IV C 99.67]

Wann ist die Wahrscheinlichkeit hinreichend?



- Eine abstrakte Gefahr reicht in der Regel nicht aus, aber

„Geht es – wie bei den Rechtsgütern **Leben und Gesundheit** – um den Schutz überragend wichtiger Rechtsgüter, **genügt schon die entfernte Möglichkeit** eines Schadenseintritts.“ [VGH BW, Beschluss vom 29.03.2011, 8 S 2910/10]

„Das kommt vor allem in Betracht, wenn eine bauliche Anlage nicht mit dem erforderlichem Brandschutz ausgestattet ist, **da mit der Entstehung eines Brandes praktisch jederzeit gerechnet werden muss.**“

[VGH BW, Beschluss vom 29.03.2011, 8 S 2910/10]

- Jedoch:

„Allein die Tatsache, dass eine bestandsgeschützte bauliche Anlage nicht jeder aktuell geltenden Vorschrift über den vorbeugenden Brandschutz entspricht stützt aber nicht ohne Weiteres die Prognose einer konkreten Gefahr für Leben oder Gesundheit.“ [VGH BW, Beschluss vom 29.03.2011, 8 S 2910/10]

Bei Baugenehmigungen werden regelmäßig baurechtliche Abweichungen zugelassen, wenn die erforderliche Sicherheit auf andere Weise erreicht wird.

Wann ist die Wahrscheinlichkeit hinreichend?



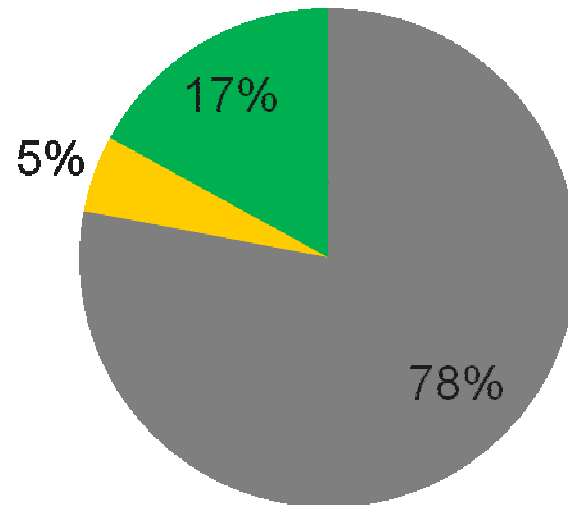
- „Im Hinblick darauf, dass es zum Wesen brandschutztechnischer Vorschriften gehört, dass diese zum Schutz von Leben und Gesundheit z.T. auf **vorsorgliche Schutzbestimmungen** für einen bei vielen Bauten nicht sehr wahrscheinlichen, andererseits aber – etwa auch in Hinblick auf mutwillige Brandstiftung – auch nicht auszuschließenden Fall eines Brandes treffen und dass es **nach Ausbruch eines Brandes für die Anordnung von Vorsorgemaßnahmen zu spät ist, kann die nachträgliche Forderung von Maßnahmen des Brandschutzes nicht davon abhängig gemacht werden, dass im Einzelfall bereits eine konkrete Gefahr im Sinne der herkömmlichen allgemeinen polizeirechtlichen Definition vorhanden ist.** [...] Wegen der in Rede stehenden wichtigen Schutzgüter muss es der Bauaufsichtsbehörde jedoch möglich sein, bei Feststellung einer erheblichen Gefahrensituation im Einzelfall, die dadurch gekennzeichnet ist, dass Gefahrbekämpfungs- und Rettungsmöglichkeiten nach heutiger Kenntnis typischer Schadenverläufe unzulänglich sind, auch dann zusätzliche **Schutzvorkehrungen bei rechtmäßig bestehenden Gebäuden zu verlangen, wenn keine hohe Wahrscheinlichkeit für einen Schadeneintritt in absehbarer Zeit vorliegt, dieser andererseits aber auch nicht ganz unwahrscheinlich ist.**“ [VGH Kassel, Beschluss vom 18.10.1999, Az. 4 TG 3007/97]

Feststellung der konkreten Gefahr

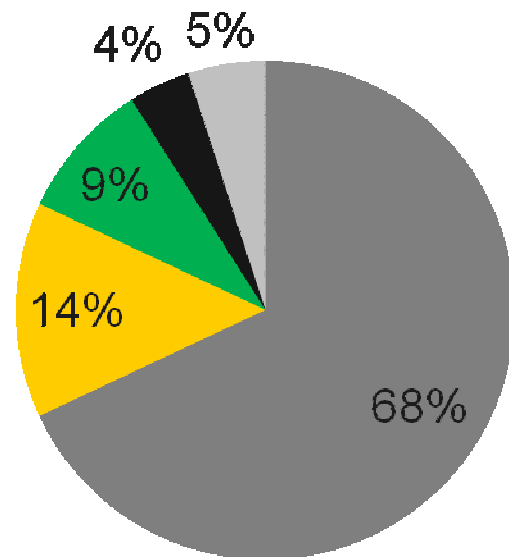


- „Es fehlt bis heute an generellen Kriterien dafür, wann losgelöst von allen Umständen des Einzelfalles vom Vorliegen einer konkreten Gefahr im Brandschutz ausgegangen werden muss.“ [1]
- Ein Abweichen von den aktuellen gesetzlichen Vorschriften allein ist zum Nachweis einer konkreten Gefahr nicht ausreichend.
- „Zur Annahme einer konkreten Gefahr ist **eine fachkundige Feststellung** erforderlich, dass **nach den örtlichen Gegebenheiten** der Eintritt eines erheblichen Schadens nicht ganz unwahrscheinlich ist. Diese muss Grundlage der Ermessensentscheidung der Behörde sein.“
[OVG Münster, Urteil vom 28.08.2001]
- Die Feststellung erfolgt im Einzelfall.

Auswertung von Gerichtsurteilen [4]



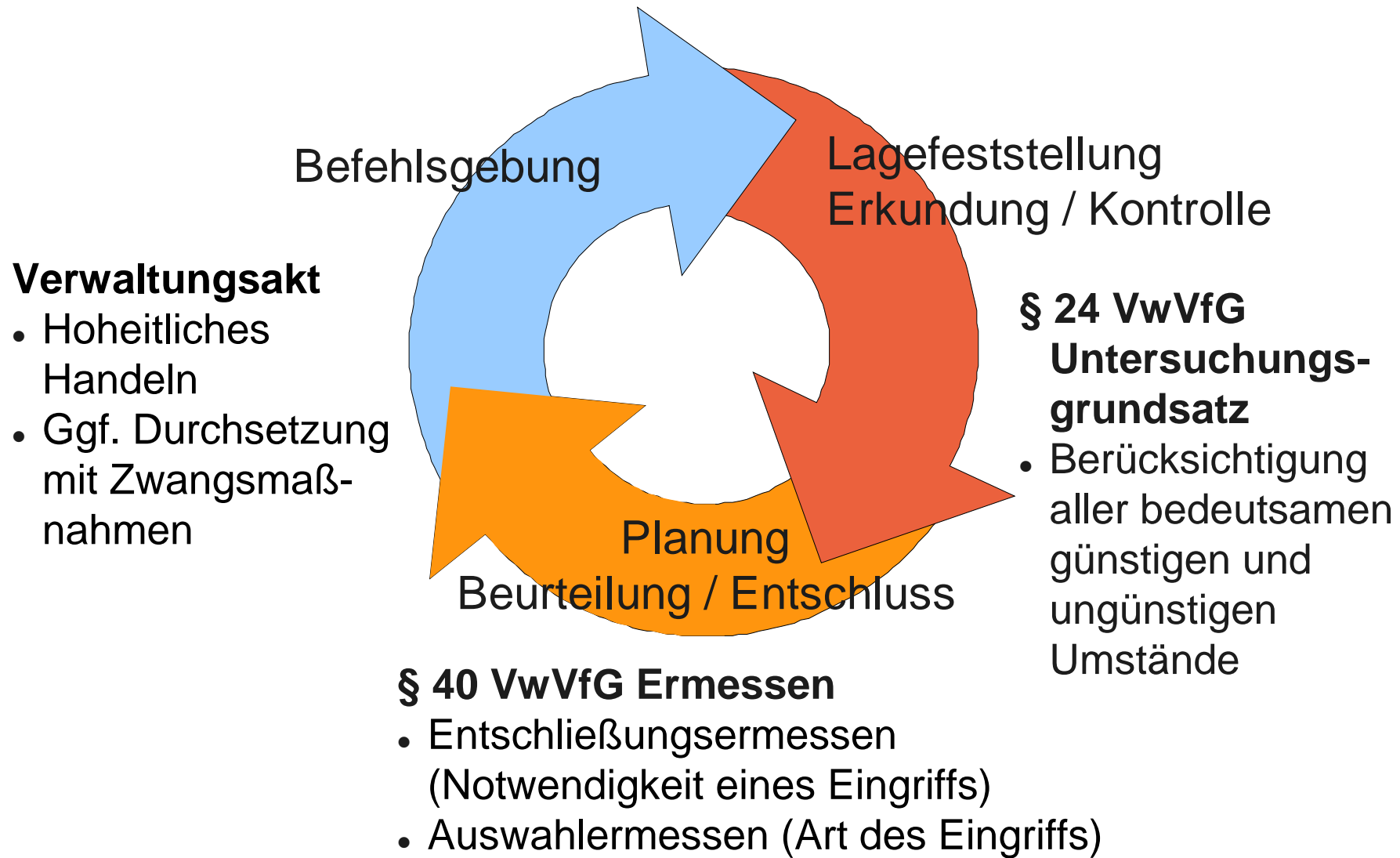
- konkrete Gefahr
- keine konkrete Gefahr
- keine Entscheidung



- Rettungswege
- Brandwand
- Brandschutztechnik
- Brandlast
- Bauteile

■ 1. Rettungsweg 29 %, 2. Rettungsweg 71 %

Führungsvorgang im Verwaltungsrecht



Beurteilung (nach FwDV 100)



**EntschlieÙungs-
ermessen**

**Auswahl-
ermessen**

Welche Gefahr

Priorität

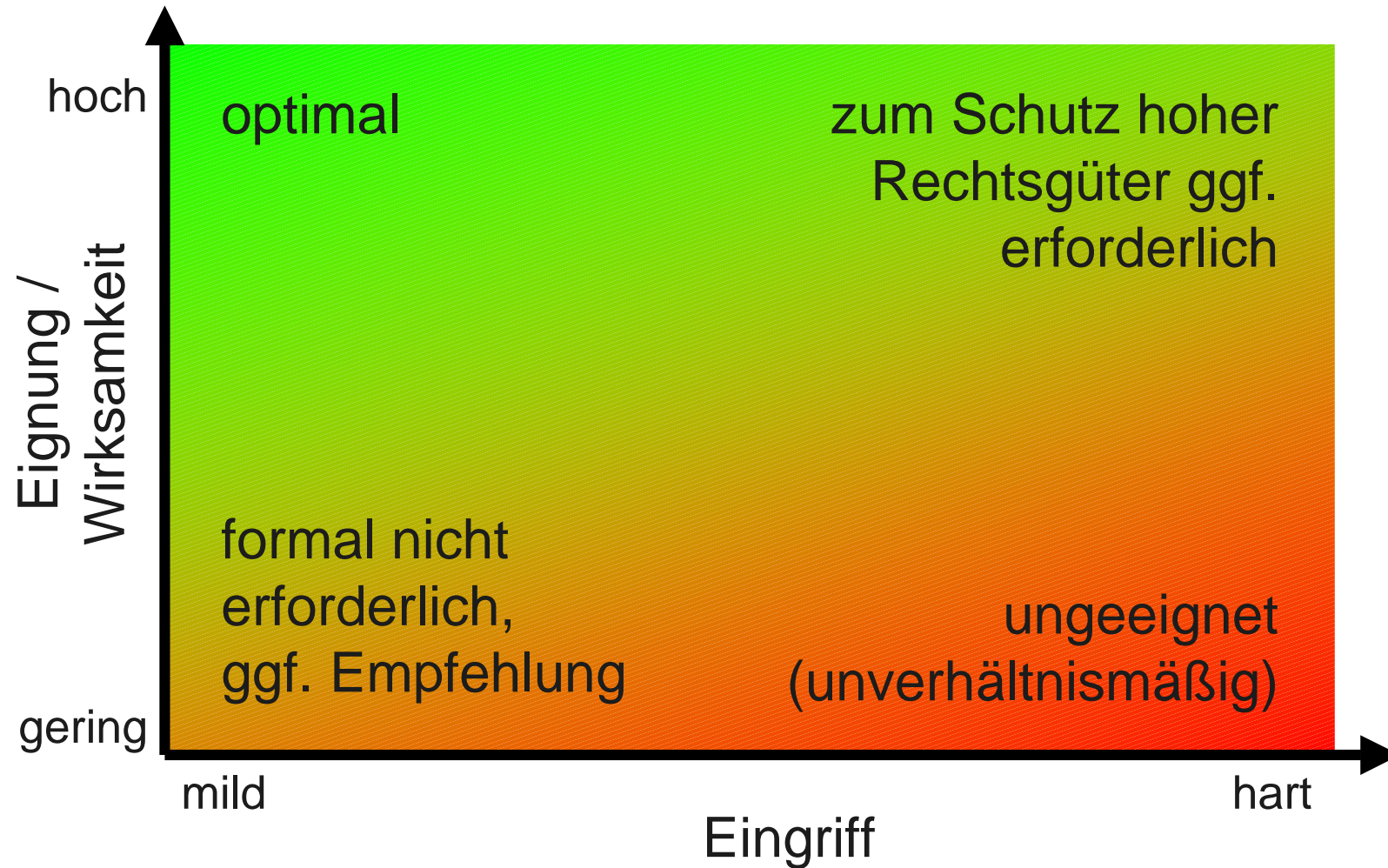
Alternativen



Eigenschutz

Vor-/Nachteile

Verhältnismäßigkeit

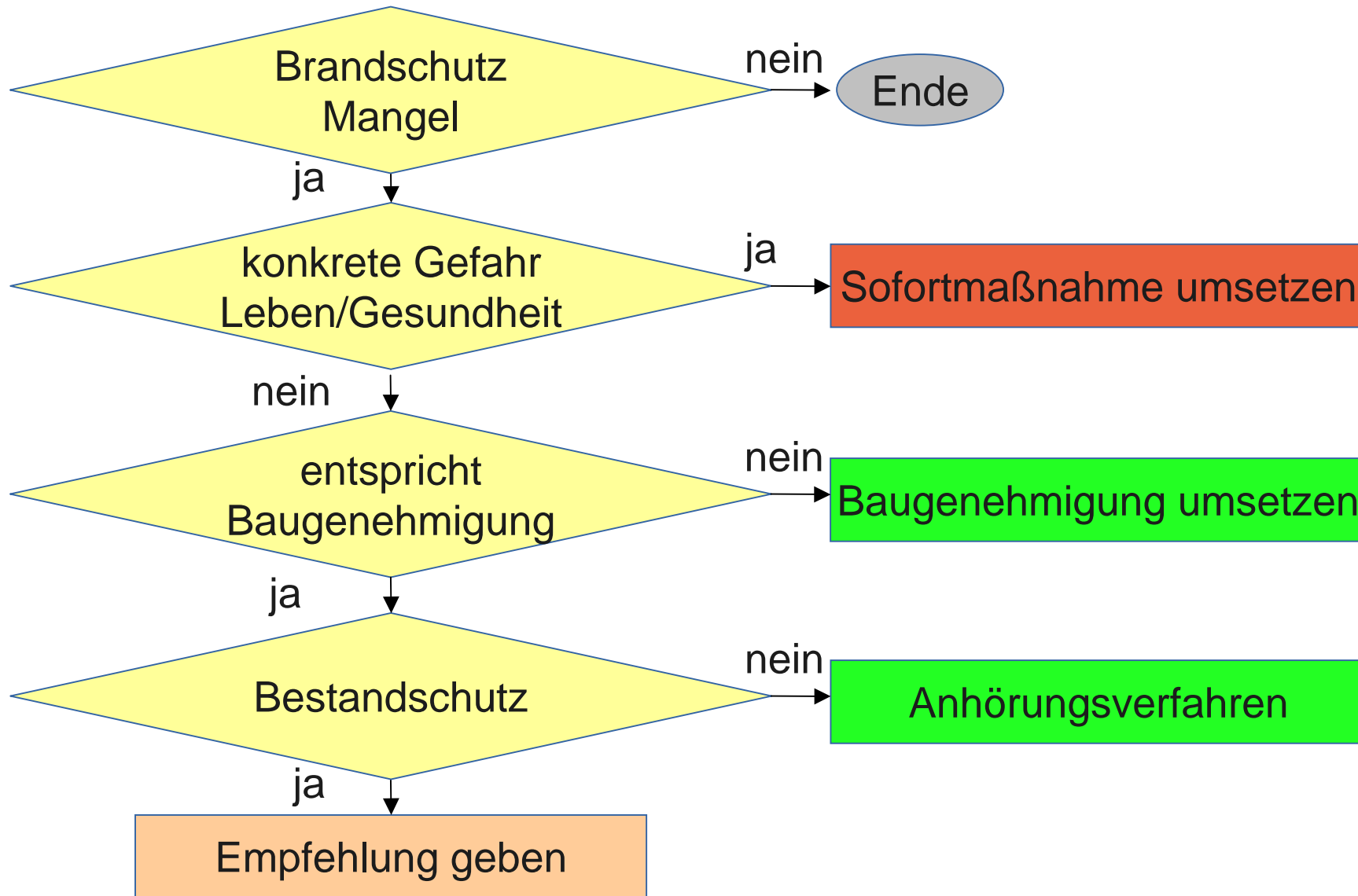


Auswahl einer geeigneten Maßnahme



- Die Maßnahme muss nicht die Umsetzung des aktuell geltenden Rechts bewirken.
- Die Maßnahme muss erforderlich, geeignet und das mildeste Mittel sein.
- Der Gleichbehandlungsgrundsatz ist einzuhalten.
- Die Maßnahme muss sich zunächst gegen den Verursacher (Handlungsstörer), dann den Eigentümer (Zustandsstörer) und zuletzt gegen den Nichtstörer richten.
- „... Maßnahmen zu fordern, die insbesondere von Seiten der Feuerwehr – undifferenziert – als erforderlich zur Gefahrenabwehr oder wünschenswert zur optimalen Gefahrenvorsorge genannt wurden. [...] Dieses Verständnis der Anpassungsvorschriften [...] und die darauf gestützte Ermessensentscheidung sind fehlerhaft.“ [OVG Hamburg, Beschluss vom 04.01.1996, Az. Bs II 61/95]

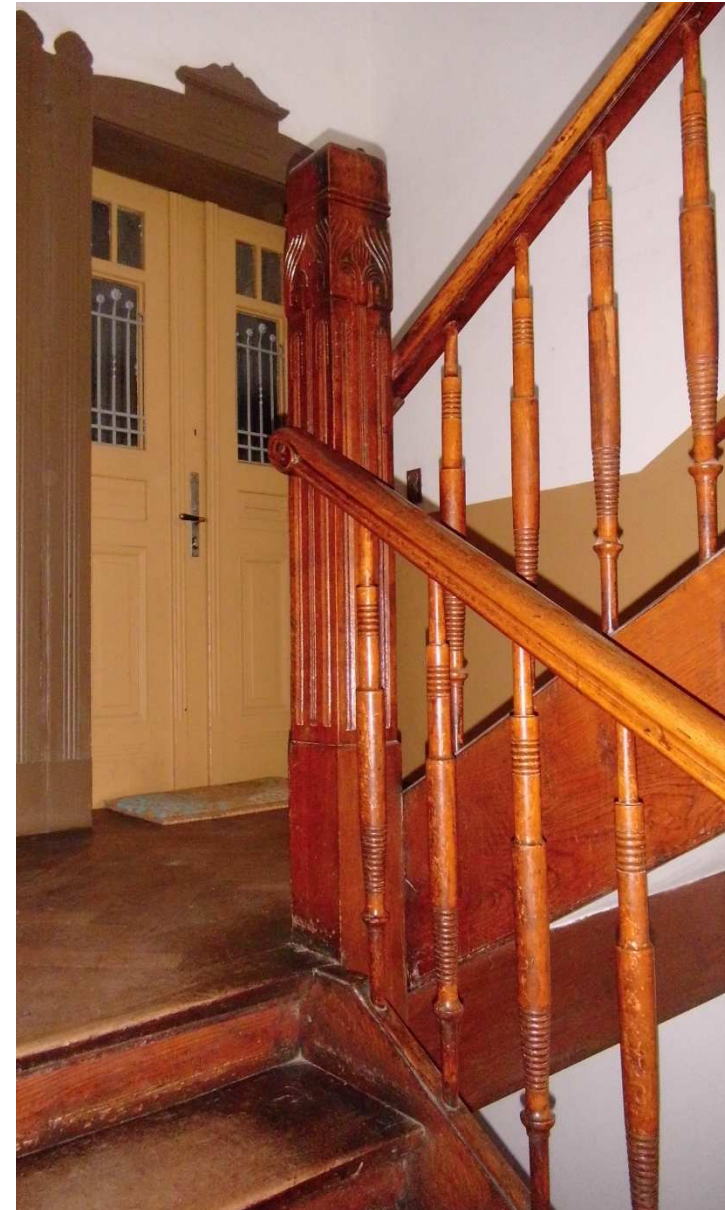
Beurteilung eines Mangels



Abweichung von aktuell gültigem Baurecht



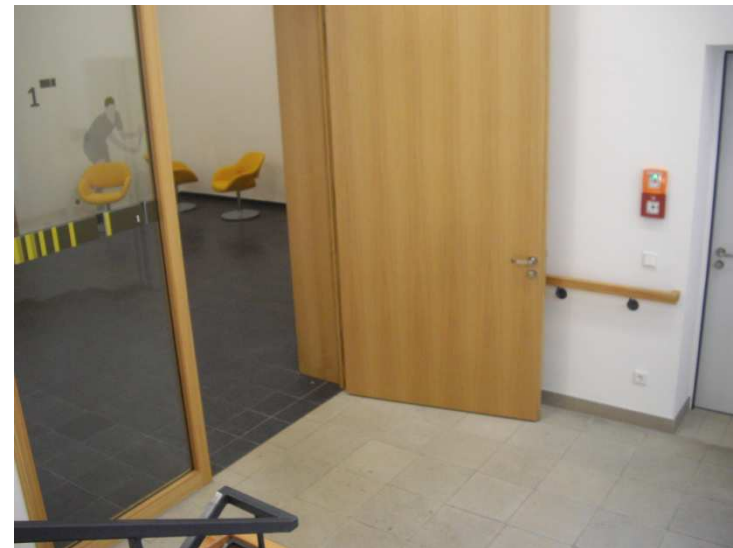
- Mängel:
 - Holztreppe
 - Einfachverglasung in der Tür
 - Fehlende Dichtung und Selbstschließfunktion
 - Keine qualifizierte Kellertür
- Einzelfallbewertung
 - Ausführung des zweiten Rettungsweges
 - Anzahl der Nutzungseinheiten am Treppenraum
 - Vorhandene Kompensationen (BMA, RWA etc.)



Ungünstige Ausführung



- Die Entnahmestelle kann (mit Einschränkungen) genutzt werden
- Keine konkrete Gefahr nachzuweisen
- Im Baugenehmigungsverfahren besser aufpassen und konkrete Position fordern!



Rückschluss auf das (Bau-)Genehmigungsverfahren



- Der örtlichen Brandschutzbehörde wird nach IV Nr. 5 VwVBauPrüf die Möglichkeit eingeräumt, ihre Anliegen in das Prüfverfahren einzubringen.
- Bewertungsschwerpunkte sind insbesondere
 - a. Löschwasserversorgung und die dazugehörigen Einrichtungen;
 - b. Löschwasserrückhaltung;
 - c. Zugänglichkeit der Grundstücke und der baulichen Anlagen;
 - d. Anleiterstellen oder von Feuerleiteranlagen;
 - e. Anlagen, Einrichtungen und Geräte für die Brandbekämpfung** (Wandhydranten, Feuerlöschanlagen, Brandschutzeinrichtungen);
 - f. Anlagen zur Rauch- und Wärmeableitung;
 - g. Brandmeldeanlagen und Alarmierungseinrichtungen;
 - h. betriebliche Brandschutzmaßnahmen** (u.a: Brandschutzanordnungen, Feuerwehrpläne, Hinweisschilder, Brandschutzzeichen, Werkfeuerwehren).

Zuständigkeiten



■ Bauliche Mängel

Für den Vollzug der SächsBO sowie anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften für die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Beseitigung sowie die Nutzung und die Instandhaltung von Anlagen ist nach §57 I SächsBO die untere Bauaufsichtsbehörde zuständig, soweit nichts anderes bestimmt ist.

■ Gewerberechtliche Mängel (insbesondere Arbeitsschutz)

Landesdirektion (Sächsische Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung)

Ortspolizeibehörde (§68 II SächsPolG)

■ Mängel im Wald

Forstbehörde (§40 i.V.m. §§1 und 16 Waldgesetz für den Freistaat Sachsen)

Literatur und Rechtsgrundlagen



- (1) „Brandschutz und Baurecht“, Stefan Koch, Feuer Trutz-Verlag, 2011
- (2) Entwurf der Empfehlung des SMI Sachsen zur Durchführung der Brandverhütungsschau aus 2014
- (3) Kommentar: Sächsisches Gesetz über den Brandschutz, Rettungsdienst und Katastrophenschutz, Jürgen Plagenborg, Kohlhammer-Verlag, 2007
- (4) „Die konkrete Gefahr in der Gefahrenverhütungsschau“, R. Goertz, M.J. Trieu, vfdb-Zeitschrift 2/2014, S. 74-79



Gemeinsame VB-Fortbildung 2014 von
AGBF Sachsen AK VB/G und
LFV Sachsen Referat VB



Haben Sie Fragen?

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Die gemeinsame VB-Fortbildung 2014 von AGBF Sachsen AK VB/G und LFV Sachsen Referat VB wurde mit freundlicher Unterstützung der Referate 37 und 54 des SMI und der LFS Sachsen durchgeführt.

Kontakt Daten des Referenten



Stadt Leipzig
Branddirektion

Stadt Leipzig Branddirektion
Abteilung Vorbeugender Brand- und
Gefahrenschutz

Gerichtsweg 9
04103 Leipzig

Tel.: 0341 123-9800

Fax.: 0341 123-9873

vbfg.feuerwehr@leipzig.de

www.leipzig.de