

Aufzeigen von Ermessensspielräumen



Einblicke in die Arbeit der „AG Umbauordnung“ des DivB



Architekturbüro Abraham | Planung - Projektsteuerung
Sachverständiger Brandschutz

Zur Person

Ralf Abraham, Dipl.- Ing. Architekt, selbstständig seit 1998, Studium an der TU Hannover

Vertiefungsrichtungen:

- Projektsteuerung
- SV vorbeugender Brandschutz (EIPOS)
- Referent der AKNDS zum vorbeugenden Brandschutz
- Mitwirkender der AG Bauordnungsrecht der AKNDS
- Initiator der „AG Brandschutz im Dialog“ (2017)
- Verfasser von Publikationen wie „Mythen des Brandschutzes“ und diverser Anfragen an die Politik
- Geladener Experte bei der Novellierung der NBauO 2021/22
- Mitglied des DIVB (2021)
- Initiator der „AG Umbauordnung“ des DivB (2022)





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

<http://www.brandschutz-im-dialog.com/anfragen-an-die-bauministerkonferenz/>

<https://divb.org/aktuelles/>

Aufzeigen von Ermessensspielräumen

Teil A: Unser politischer Auftrag

Teil B: Hemmnisse für das Bauen im Bestand

Teil C: Das Bypass-Verfahren

Teil D: Aufzeigen von Ermessensspielräumen

Klimaneutrale Gebäude bis 2045
Schaffung von 400.000 Wohnungen/anno
Bezahlbarer Wohnraum



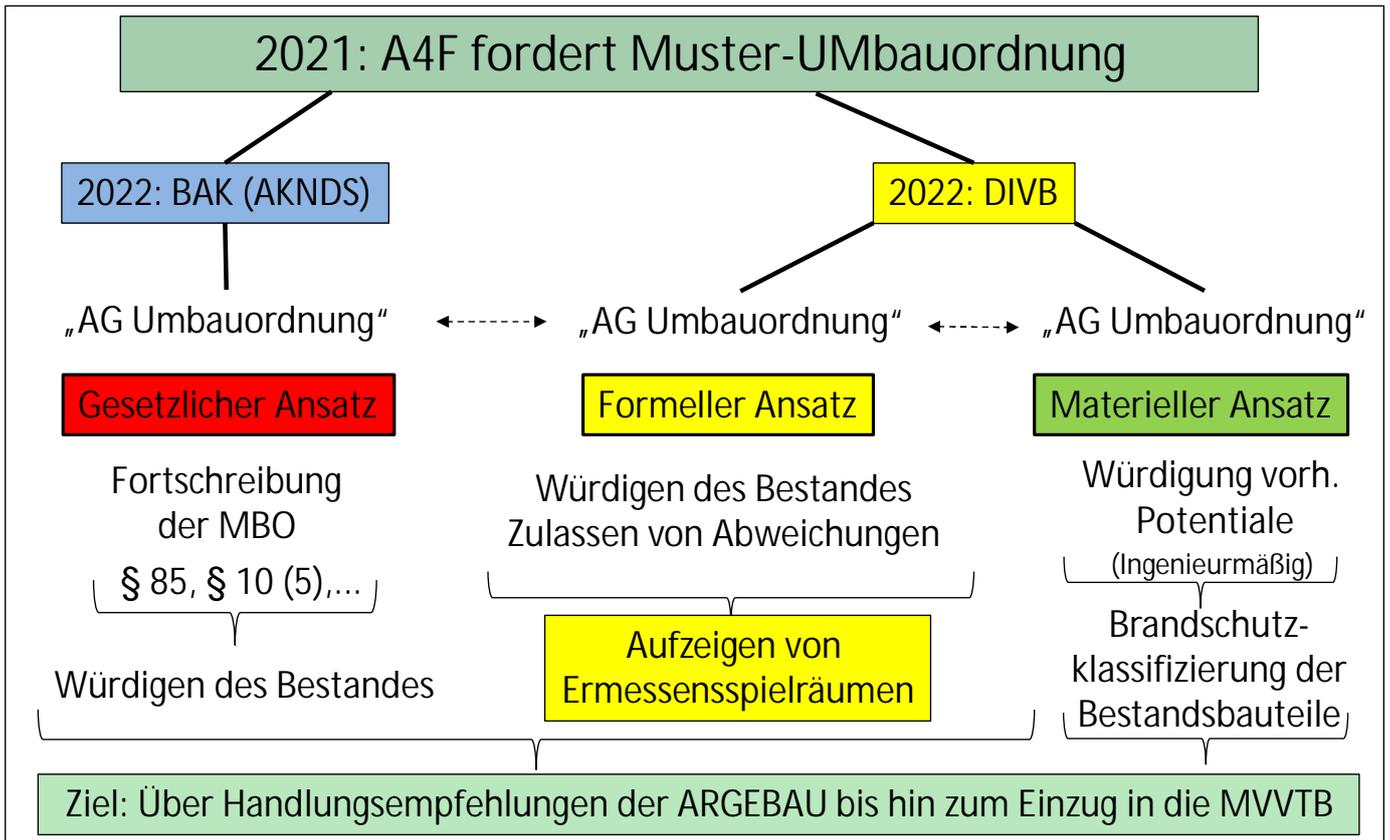
DAS schaffen wir nur durch einen
angemessenen Umgang mit dem Bestand,
unter Nutzung grauer Energie

Abriss ist keine Lösung – auf dem Weg zur Umbauordnung

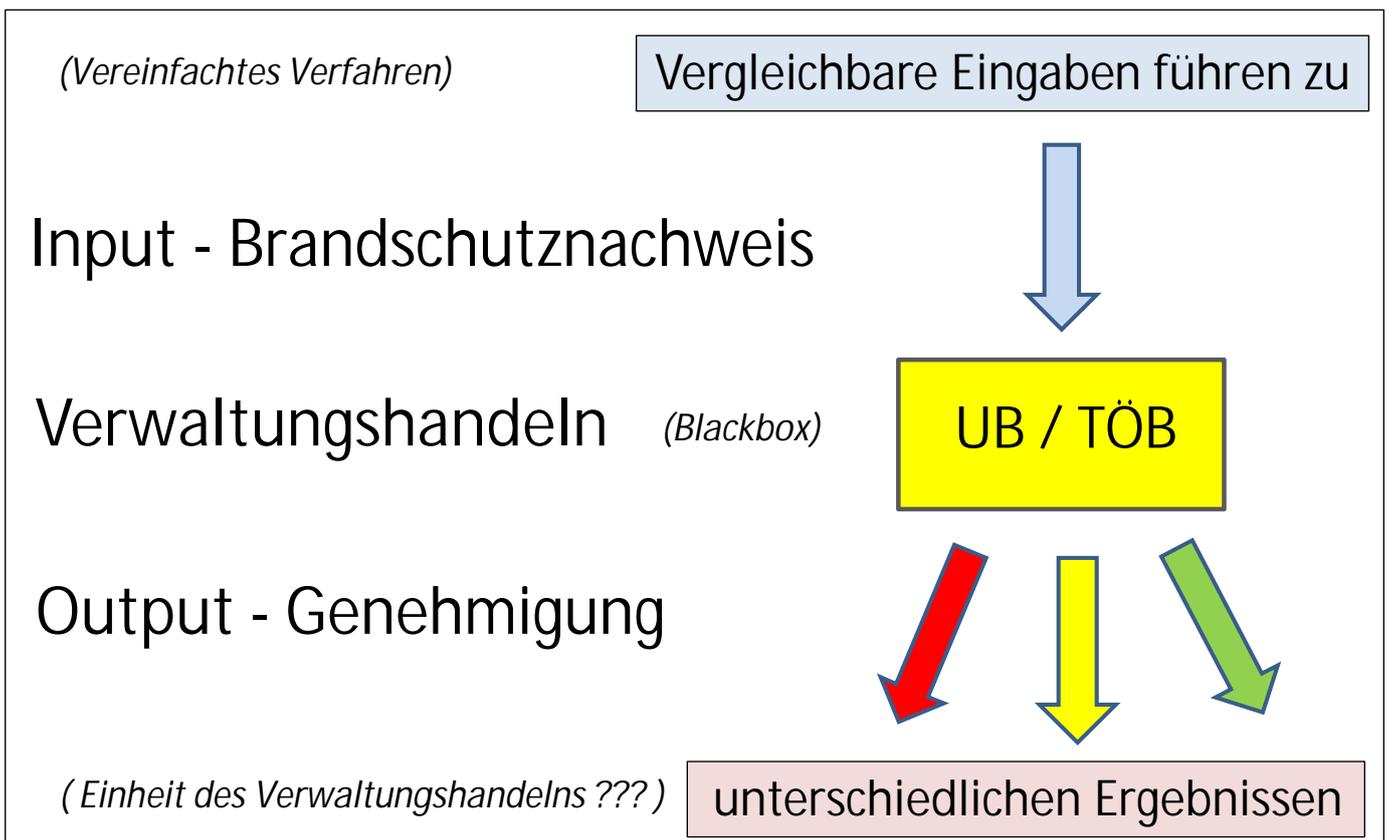
Lobbyarbeit für eine nachhaltige Bauwende



Quelle: Kammervortrag von A4F vor der Architektenkammer in Berlin, Patrick Bunnemann, 9. Nov. 2022



Verwaltungshandeln auf dem Prüfstand



Mythen des Brandschutzes

Mythen des Brandschutzes Teil 1: „Brandschutzkonzepte müssen jedes Brandrisiko ausschließen“

Verfasser von Brandschutzkonzepten sehen sich mit immer umfassenderen Anforderungen konfrontiert, die oft deutlich über die Schutzziele der Landesbauordnungen (LBO) hinausgehen. Der Versuch, diese zum Teil widersprüchlichen Anforderungen zu erfüllen, führt nicht selten zu unwirtschaftlichen Lösungen. Die Folge: Häufig resignieren Bauwillige und geben ihre Bauarbeiten auf. In der neuen Serie „Mythen des Brandschutzes“ betrachten Ralf Abraham, Willy Dittmar, Matthias Dietrich und weitere Autoren im Wechsel unterschiedliche Aspekte, um vorhandene rechtliche Möglichkeiten und Zuständigkeiten richtig zuzuordnen, zu interpretieren und Verständnis für die jeweils andere Haltung zu wecken. Dieser Eingangartikel befasst sich mit dem Mythos „Ausschluss jedes Risikos“.

Ralf Abraham, Willy Dittmar, Matthias Dietrich

Quelle: FeuerTrutz-Magazin, zu finden unter <http://www.brandschutz-im-dialog.com/veroeffentlichungen/>

Mythen des Brandschutzes

Mythos: „Abweichungen sind nicht möglich“

Der Ausbau von Dachbalken stellt ein großes Potenzial für Innovationen im Wohnbau dar – sowohl die historische Grundstruktur ist weitgehend unverändert und der Kontakt mit Außenwelt ist weit. Wenn Abweichungen jedoch nicht möglich sind, ist diese die meist entscheidende Abgrenzung an der Fertigbaufassade, zu nicht erfüllbaren ID-Abschnitten.

Digital-Ing. Ralf Abraham, Dipl.-Ing. Matthias Dietrich, Dipl.-Ing. Willy Dittmar

Mythen des Brandschutzes

Mythos: „Brandschutzdienststellen entscheiden über Belange des vorbeugenden Brandschutzes“

Zu Belangen des vorbeugenden Brandschutzes werden Bauherren und Planer immer häufiger an die Dienststellen der vorbeugenden Brandschutzes verwiesen. Die Frage ist, ob die Dienststellen der vorbeugenden Brandschutzes die Belange des vorbeugenden Brandschutzes entscheiden können. Die Antwort lautet: Nein, die Dienststellen der vorbeugenden Brandschutzes entscheiden über die Belange des abwehrenden Brandschutzes.

Digital-Ing. Ralf Abraham, Dipl.-Ing. Matthias Dietrich, Dipl.-Ing. Willy Dittmar, Christopher Siller

Mythen des Brandschutzes

Mythos: „Jede Nutzungsänderung erhöht das Risiko“

Bei Nutzungsänderungen im Bestand, bei Umbaumaßnahmen und selbst bei Mehrfamilienhäusern werden nicht selten erhöhte Risiken erwartet, um darüber Risikoprüfungsgänge für die vorübergehende Bauphase Brandschutz wie zu einem Indikator zu begründen oder Nutzungsänderungen gleich komplett zu untersagen.

Digital-Ing. Ralf Abraham, Dipl.-Ing. Matthias Dietrich, Dipl.-Ing. Willy Dittmar

Mythen des Brandschutzes

Mythos: Drehleitern drehen nicht

In der Serie „Mythen des Brandschutzes“ betrachten Ralf Abraham, Willy Dittmar, Matthias Dietrich und weitere Autoren im Wechsel unterschiedliche Aspekte, um vorhandene rechtliche Möglichkeiten und Zuständigkeiten richtig zuzuordnen, zu interpretieren und Verständnis für die jeweils andere Haltung zu wecken. Dieser Artikel befasst sich mit dem Mythos, dass Drehleitern nicht drehen dürfen.

Digital-Ing. Ralf Abraham, Dipl.-Ing. Matthias Dietrich, Dipl.-Ing. Willy Dittmar, Tobias Weller

Mythen des Brandschutzes

Mythos: „Treppenträume verschwinden im Brandfall“

Mit dem Anspruch, die Nutzung aller Räume als bewohnbare Wohnflächen über die Größe der Feuerzelle zu gewährleisten, werden Brandschutzkonzepte immer wieder an die Grenzen der Möglichkeiten getrieben. Ein Beispiel ist die Forderung, Treppenträume zu verschwinden zu lassen, um die maximale Auslastung der jeweiligen Landabschnitte zu ermöglichen.

Digital-Ing. Ralf Abraham, Dipl.-Ing. Matthias Dietrich, Dipl.-Ing. Willy Dittmar

Mythen des Brandschutzes

Mythos: „Bauherren sind für die Löschwasserversorgung zuständig“

Innerhalb der Bauplanung sind Bauherren durch Vorschriften, dass sie für die Bereitstellung der Löschwasserversorgung zuständig seien und dass sie diese auch im Brandfall zu gewährleisten haben. Es stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Zuständigkeit und dem gemeinsamen Handeln.

Digital-Ing. Ralf Abraham, Dipl.-Ing. Matthias Dietrich, Dipl.-Ing. Willy Dittmar, Dipl.-Ing. Daniel Weller, M.Sc. Tobias Weller



Aufzeigen von Ermessensspielräumen

Teil A: Unser politischer Auftrag

Teil B: Hemmnisse für das Bauen im Bestand

Teil C: Das Bypass-Verfahren

Teil D: Aufzeigen von Ermessensspielräumen

Unterschiedliche Maßstäbe (Prämissen) führen zu unterschiedlichen Ergebnissen

Nicht selten führt die Angst vor persönlicher Haftung zur

- a) Vermeidung jeglicher Risiken
- b) Vermischung unterschiedlicher Verwaltungsakte
- c) Verweis auf nachrangige Stellen (TÖB)
- d) Nichtzulassung von Abweichungen



- e) Bypass-Verfahren

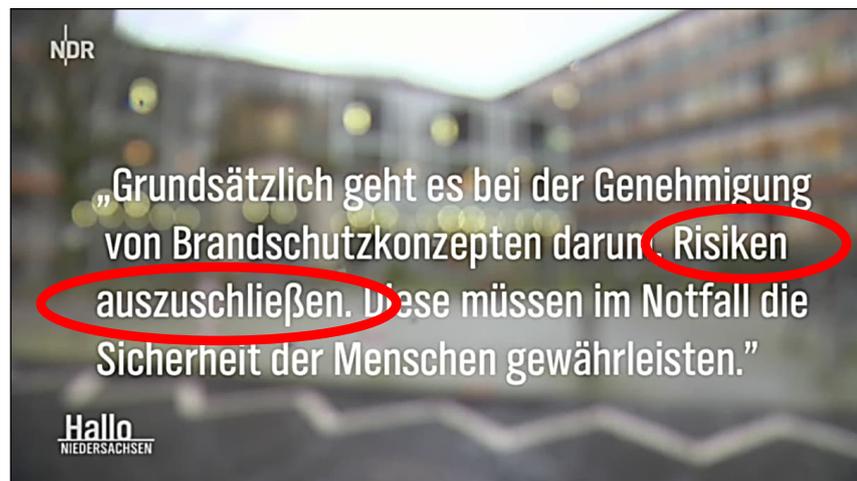
Beispiel Dresden

Kulturkraftwerk:

Die geforderte Ausfallwahrscheinlichkeit liegt mit etwa 25 Mrd. Jahren **über dem Alter des Universums** mit 13,81 Mrd. Jahren.

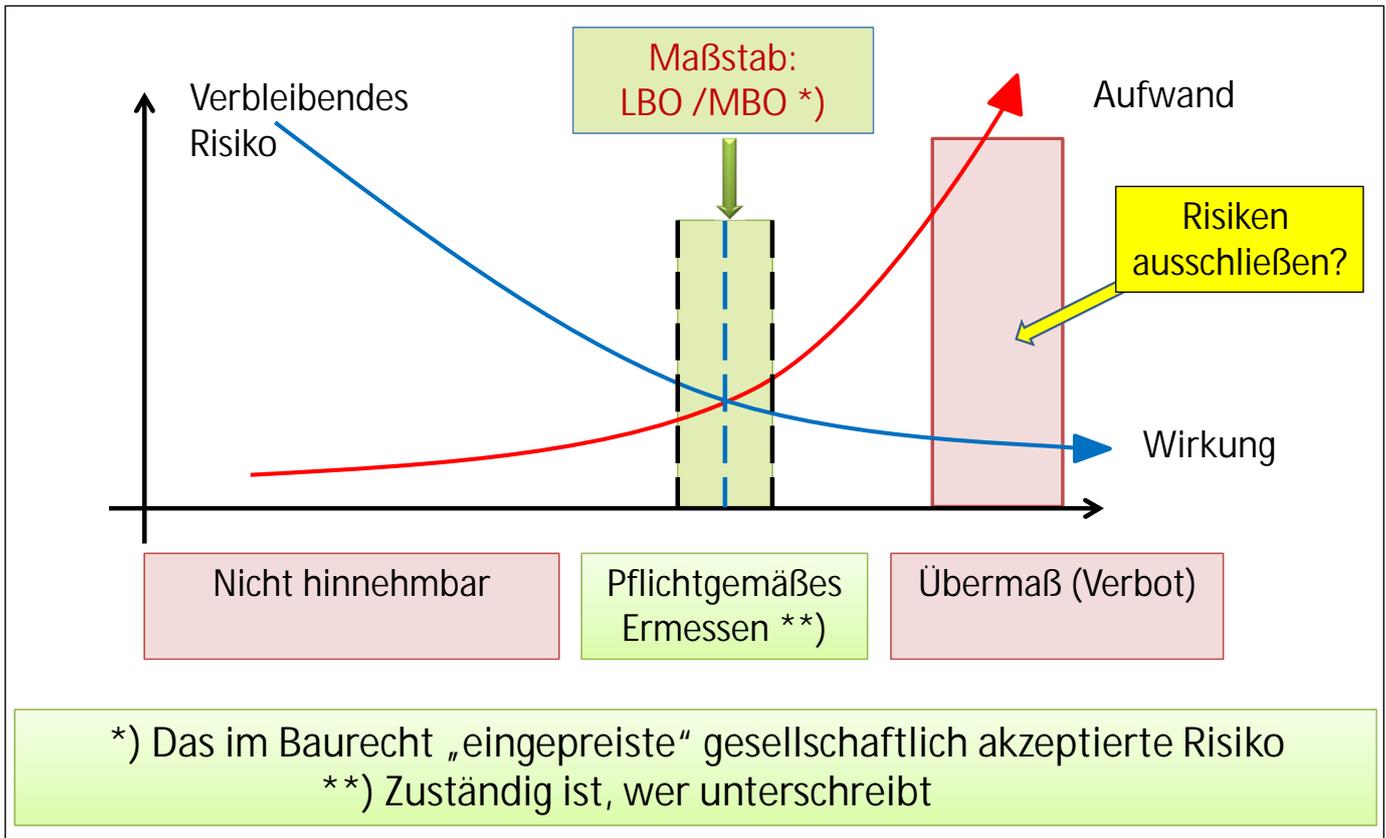
(Berechnet nach Eurocode 1, Dipl.- Ing. Borchert, 17. EIPOS-Sachverständigentagung. 2016)

Beispiel Hannover – Referenzfall TUT 2016



Quelle: NDR Hallo Niedersachsen, Antwort der Bauverwaltung Hannover

Diese Vorgabe geht weit über die Schutzziele der LBO hinaus, reduziert den Ermessensspielraum ungebührlich und erschwert jedes Genehmigungsverfahren.



Mythos Haftung

Um „**jedliches Risiko zu vermeiden**“ gehen Sachbearbeiter der Bauaufsicht zunehmend auf die vermeintlich sichere Seite, übernehmen oft unkritisch die Wünsche der Feuerwehr und erschweren damit viele Bauvorhaben.

Diese Angst ist irrational - verhindert aber jeglichen sachgerechten Dialog.

Hier eine Einschätzung aus Thüringen:



Brandschutzanforderungen für bestehende Gebäude – Hinweise zur Rechtslage

Bekanntmachung des Thüringer Ministeriums für Infrastruktur und Landwirtschaft
vom 1. April 2019 ThürStAnz Nr. 17/2019 S. 784 – 790

Durch die Auswahl der Brandschutzanforderungen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens drohen den entscheidenden Beamten **keine Haftungsrisiken**.

Es ist kein Fall bekannt, in dem ein Behördenmitarbeiter wegen der Auswahl ungeeigneter Brandschutzanforderungen zur Verantwortung gezogen worden wäre.

Solch eine Klarstellung des Ministeriums wünscht man sich auch in anderen Bundesländern – die Bauaufsicht wäre dann sicherlich viel entspannter.

Bestandschutz

Art. 14 GG

(3) Eine **Enteignung** ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der **Entschädigung** regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der **Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten** offen.



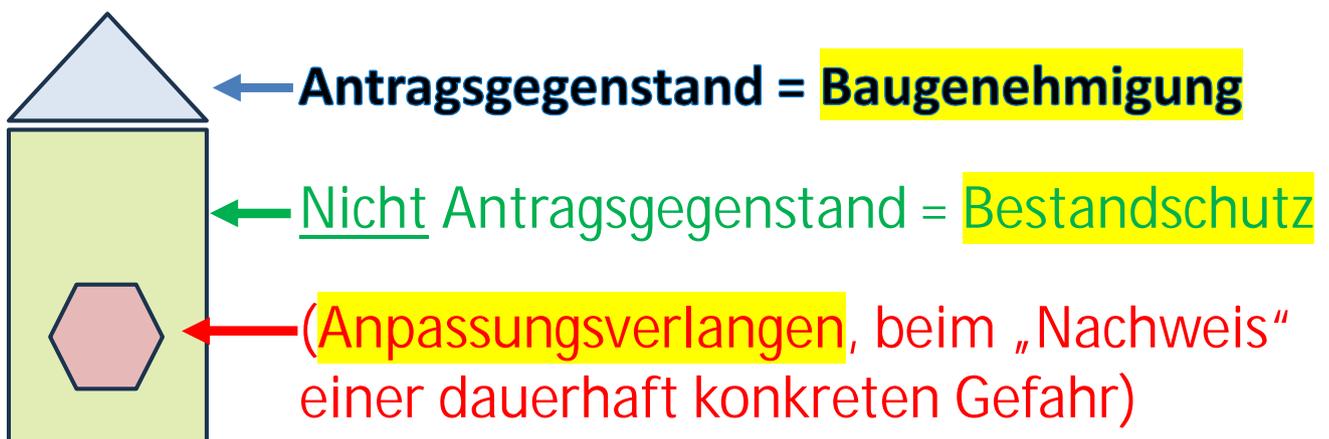
Rechtsstaatsprinzip:

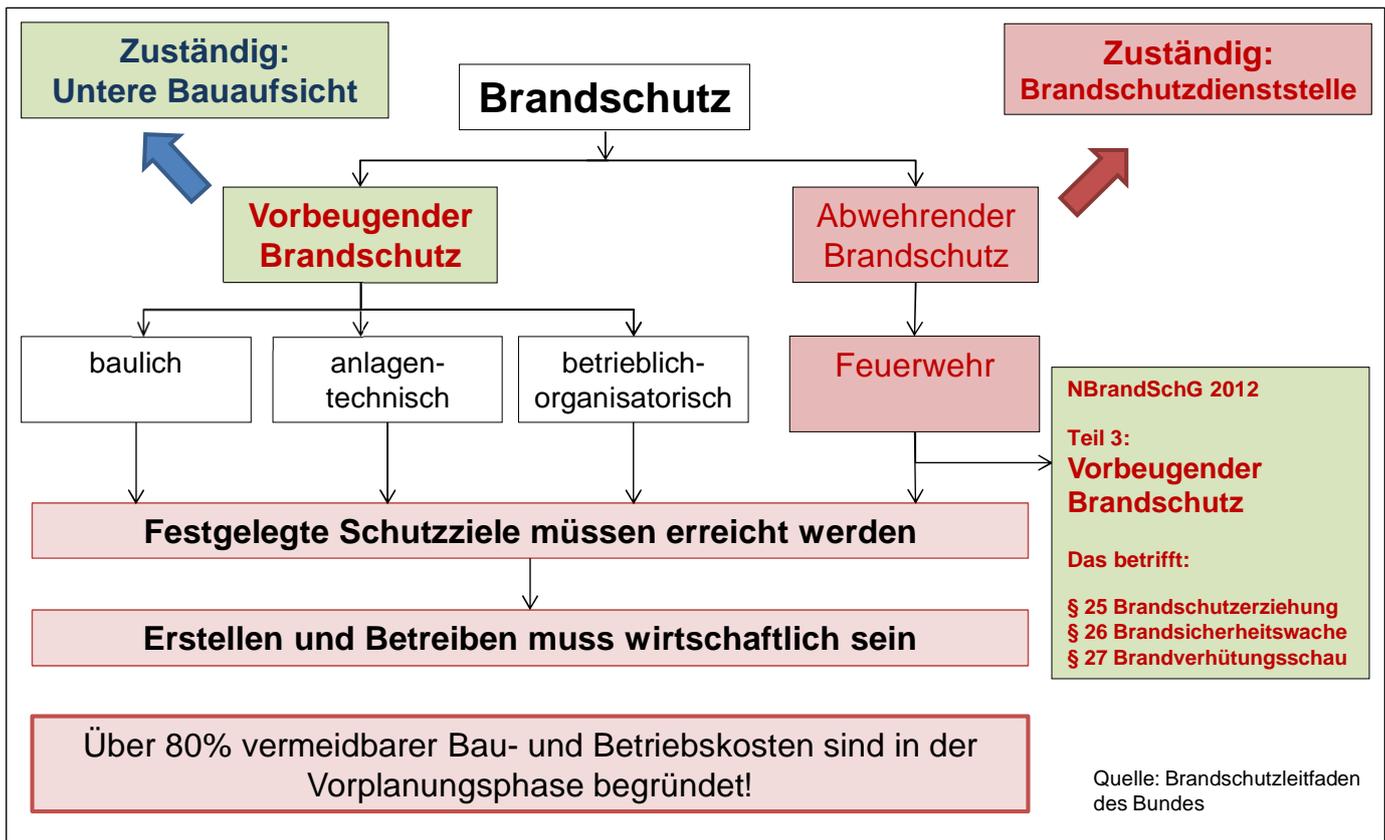
Jeder Rechtsakt - auch ein Anpassungsverlangen - muss gerichtlich geklärt werden können.

Vermischung der Verwaltungsakte

Oft scheitern selbst die besten Lösungen daran, dass im Antragsverfahren **Anpassungen für das gesamte Gebäude** eingefordert werden – entgegen dem Art. 14 GG.

Hier bedarf es einer klaren **Trennung der Verwaltungsakte:**





06.06.2016 Erste Antwort der ARGEBAU:

Die Schwelle von 100 Personen in Verbindung mit der Bestimmung des § 33 Abs. 3 Satz 2 MBO führt im Umkehrschluss zu dem Ergebnis, dass **grundsätzlich bei Gebäuden mit Räumen für bis zu 100 Personen die Führung des zweiten Rettungsweges über Rettungsgeräte der Feuerwehr zulässig ist.**

21.03.2017 Zweite Antwort der ARGEBAU:

Die Grundanforderung des § 14 MBO – dass im Brandfall die Rettung von Menschen möglich sein muss – ist in der Tat **nicht so verstehen, dass die erfolgreiche Rettung auch in jedem Einzelfall „garantiert“ sein muss.** Die genannte Grundanforderung der MBO stellt ab auf die Beschaffenheit einer baulichen Anlage, nicht auf die Erfolgsgarantie für eine Handlung (hier einer Rettungsaktion).[...] **Festzustellen ist aber, dass diese Ermessensausübung Sache der Bauaufsichtsbehörde und nicht der Brandschutzdienststelle ist.**



„Es ist **nicht Aufgabe der** Brandschutzprüferinnen und Brandschutzprüfer bzw. der für die Brandverhütungsschau bestellten Beschäftigten der Berufsfeuerwehren (**Brandschutzdienststellen**), für **Bauaufsichtsbehörden, die nicht ausreichend mit geeigneten Fachkräften besetzt sind, die Beurteilung der bauordnungsrechtlichen Brandschutzfragen zu übernehmen**“.

„Die **Stellungnahmen der Brandschutzdienststellen im Baugenehmigungsverfahren sind gutachterliche Äußerungen einer sachverständigen Stelle. Über die Berücksichtigung von Anregungen und Bedenken der Brandschutzdienststellen und über vorgeschlagene Bedingungen oder Auflagen für die Baugenehmigung entscheiden daher die Bauaufsichtsbehörden.**

Diese tragen auch die Verantwortung dafür, dass für Bedingungen und Auflagen eine hinreichende Rechtsgrundlage vorhanden ist.

Quelle: Antwort des Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MU) vom 24.02.2020

Zuständig ist, wer unterschreibt



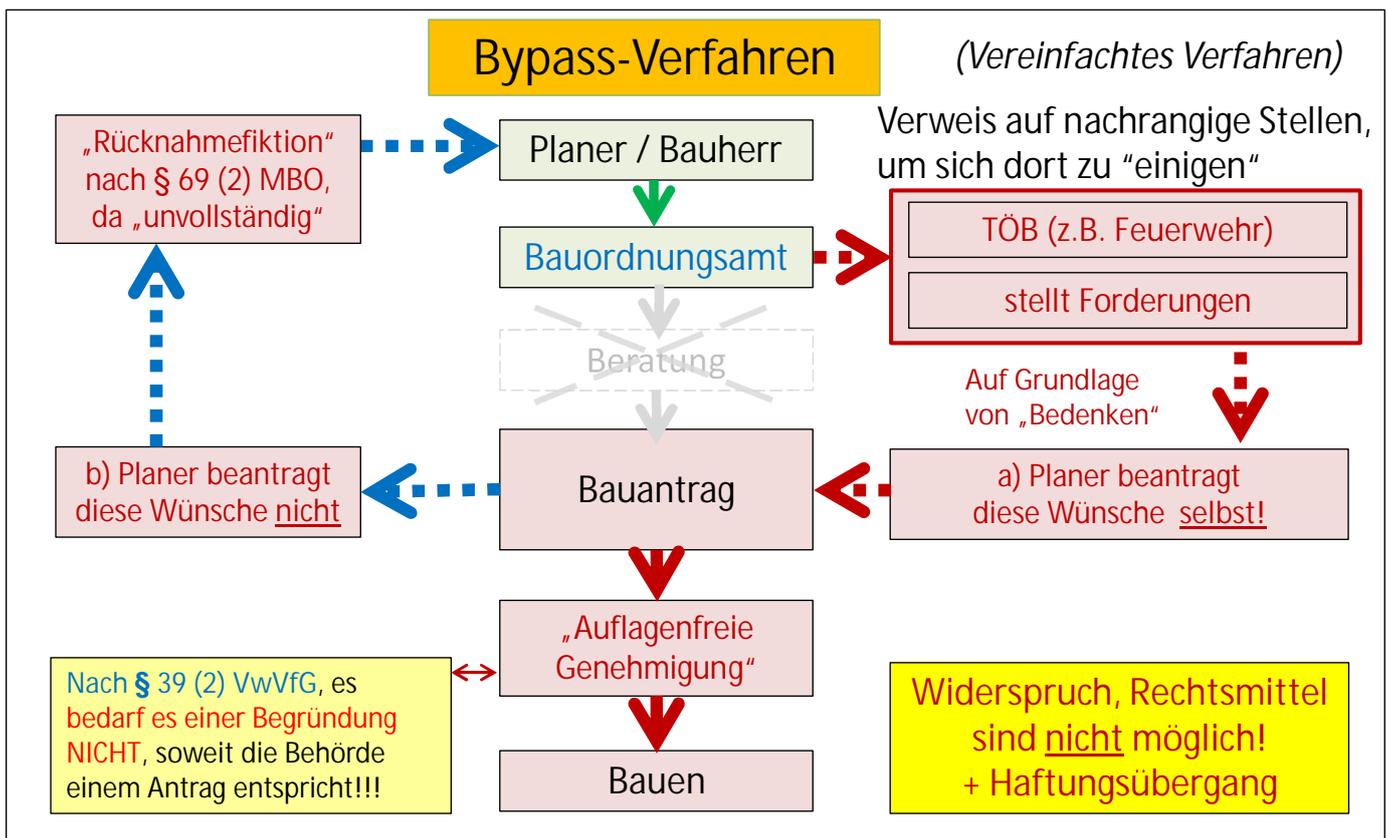
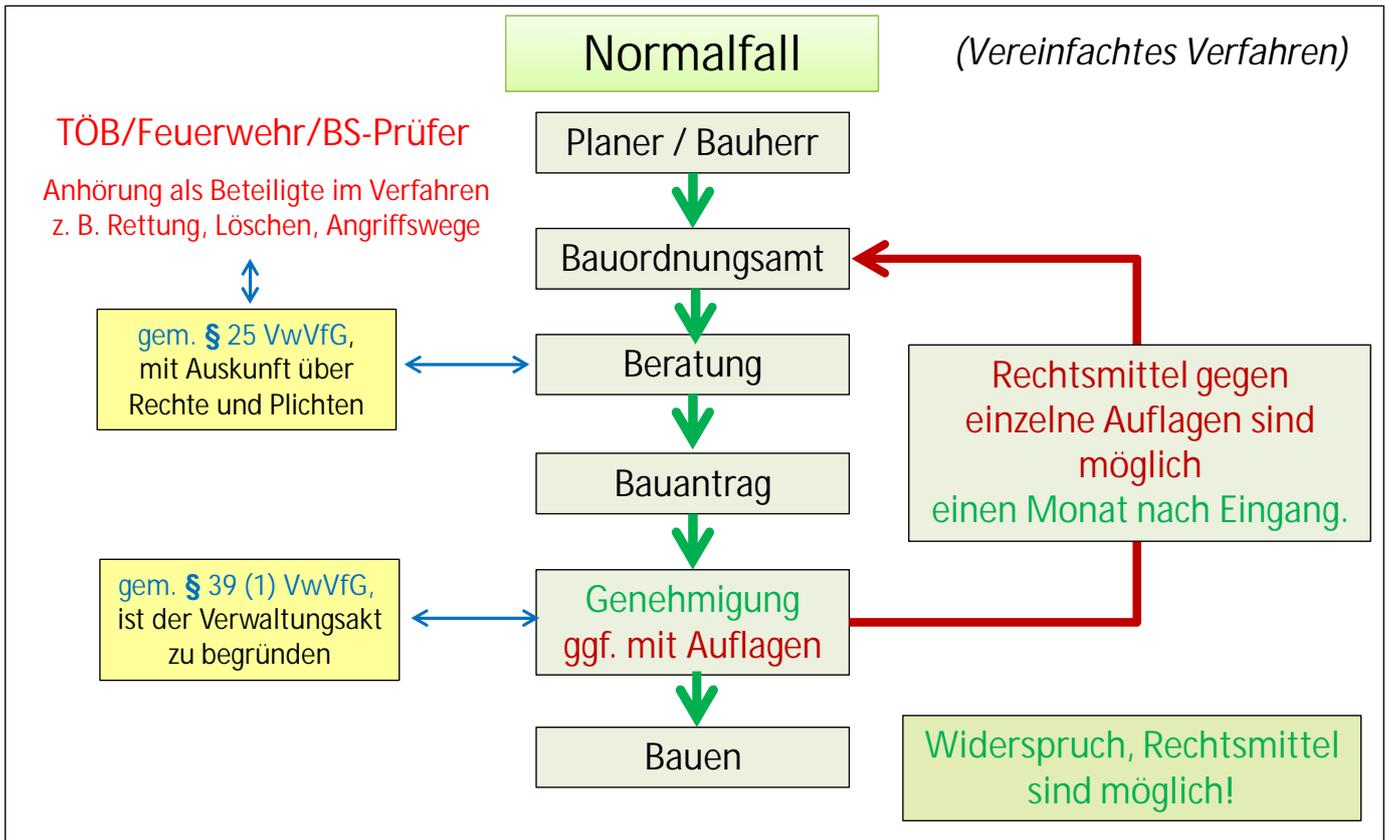
Aufzeigen von Ermessensspielräumen

Teil A: Unser politischer Auftrag

Teil B: Hemmnisse für das Bauen im Bestand

Teil C: Das Bypass-Verfahren

Teil D: Aufzeigen von Ermessensspielräumen





BGH setzt Maßstab: Unwirtschaftliche Brandschutzplanung führt zu Schadenersatz

Das Oberlandesgericht (OLG) Frankfurt monierte aber, dass der Planer nicht kritisch hinterfragt hatte, ob einzelne - behördlich geforderte - Anlagen wirklich notwendig waren.

Im Ergebnis, so die Richter, waren einige Brandschutzeinrichtungen überflüssig.

Dafür schulde der Brandschutzplaner dem Auftraggeber Schadenersatz (Urteil vom 2.7.2008, Az: 1 U 28/07; Abruf-Nr. 112164).

„Folglich haftete er auch, weil er die Forderungen der Baubehörde unkritisch übernahm“.



Zwischenbilanz

Die Summe des

- Ausschlusses von Risiken (Messen mit zweierlei Maß)
- Vermischen der Verwaltungsakte (Bauantrag /Anpassungsverl.)
- Verweis an nachrangige Stellen, um sich dort zu „einigen“
- Nichtzulassung von Abweichungen ...

... verbunden mit der Forderung, „gewünschte“ Anpassungen SELBST zu beantragen (Bypass-Verfahren), anderenfalls das Kinde mit dem Bade auszuschütten (Rücknahmefiktion) macht aus jedem

„vereinfachten Verfahren“ ein „kompliziertes Verfahren“,

entzieht sich unseren rechtsstaatlichen Prinzipien und verhindert jeden sachlichen Dialog als auch angemessenen Umgang mit dem Bestand. Bezahlbarer Wohnraum entsteht so NICHT.



Aufzeigen von Ermessensspielräumen

Teil A: Unser politischer Auftrag

Teil B: Hemmnisse für das Bauen im Bestand

Teil C: Das Bypass-Verfahren

Teil D: Aufzeigen von Ermessensspielräumen



1. Beschränkung der Rücknahmefiktion

§ 69 Behandlung des Bauantrags

(2) 1Ist der Bauantrag unvollständig oder weist er sonstige erhebliche **formelle** Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde den Bauherrn zur Behebung der Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf. 2Werden die Mängel innerhalb der Frist nicht behoben, gilt der Antrag als zurückgenommen.

Begründung – Auszug:

Die Möglichkeit, jederzeit das Kind mit dem Bade auszuschütten, stellt für Bauherren regelmäßig das Worst-Case-Szenario dar [...] daher bedarf es einer **Präzisierung des anzuwendenden formalen Prüfmaßstabs gemäß der Bauvorlagenverordnung (BauVorlVO)** des jeweiligen Bundeslandes.

Die anschließende Prüfung, ob diese Unterlagen denn auch dem **materiellen** Baurecht entsprechen, obliegt dem Baugenehmigungsverfahren.

2. Rechtsanspruch auf Abweichungen

Vorliegender Entwurf des § 67 Abweichungen der MBO (1) Die Bauaufsichtsbehörde **soll** Abweichungen von Anforderungen dieses Gesetzes und aufgrund dieses Gesetzes erlassener Vorschriften zulassen, wenn sie unter Berücksichtigung des Zwecks der jeweiligen Anforderung und unter Würdigung der öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange mit den öffentlichen Belangen, insbesondere den Anforderungen des § 3 Satz 1 vereinbar ist.

Diese Änderung nach Vorbild der bayerische Regelung in Art. 46 Abs. 5 BayBO wird vom DivB ausdrücklich begrüßt

3. Keine Schlechterstellung ggü. Art. 14 des GG:

... denn 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.

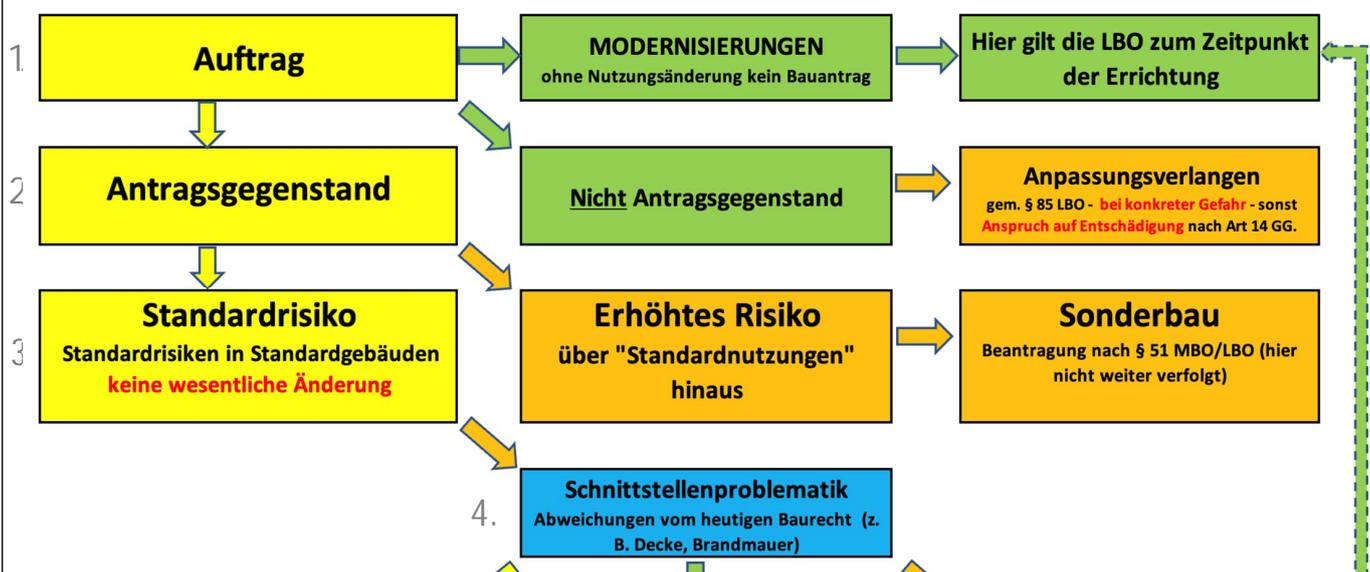
Eine derartige Schlechterstellung gegenüber denjenigen, die nichts tun und sich nach Art. 14 des Grundgesetzes (GG) auf Bestandschutz berufen können, ist nicht zu rechtfertigen, behindert seit Jahren das Bauen im Bestand und ist innerhalb zeitkritischer Bauantragsverfahren nicht zu lösen.

4. Trennen der Verwaltungsakte:

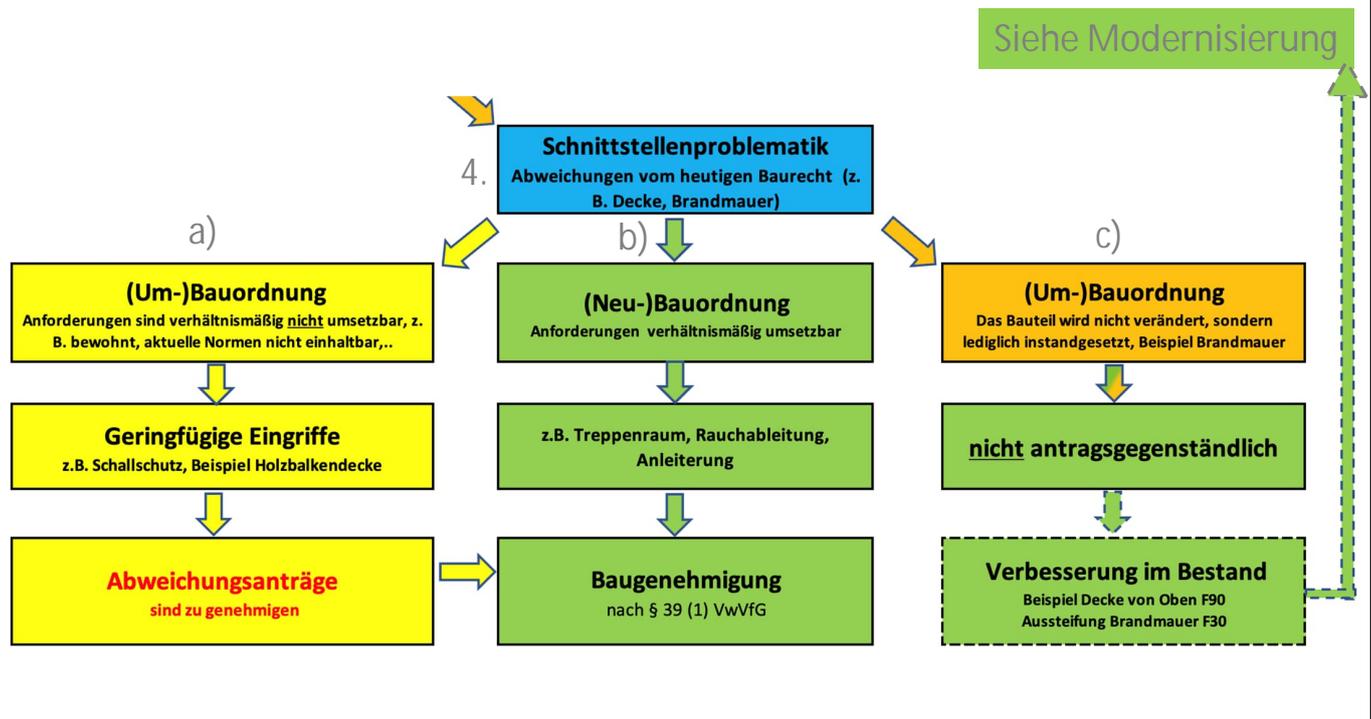
Unterscheidung im verwaltungsrechtlichen Verfahren zwischen „Antragsgegenstand“ und „nicht antragsgegenständlich“.

Letzteres betrifft das restliche Gebäude, für das der Bestandsschutz nach Art. 14 GG auch bei einem Umbau (z.B. Schaffen von Wohnraum im DG) weiterhin uneingeschränkt gilt.

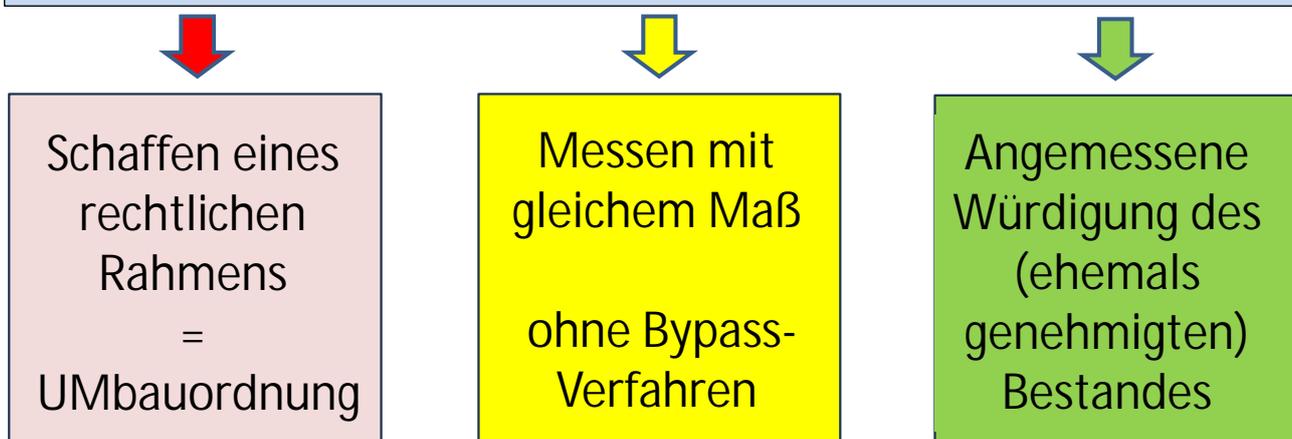
Zur Systematik von Genehmigungsverfahren im Bestand



Zur Systematik von Genehmigungsverfahren im Bestand



Klimaneutrale Gebäude bis 2045 Schaffung von 400.000 Wohnungen/anno Bezahlbarer Wohnraum



Für die „Einheit des Verwaltungshandelns“ ...



... brauchen wir eine „Kultur des Dialoges“