

## 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

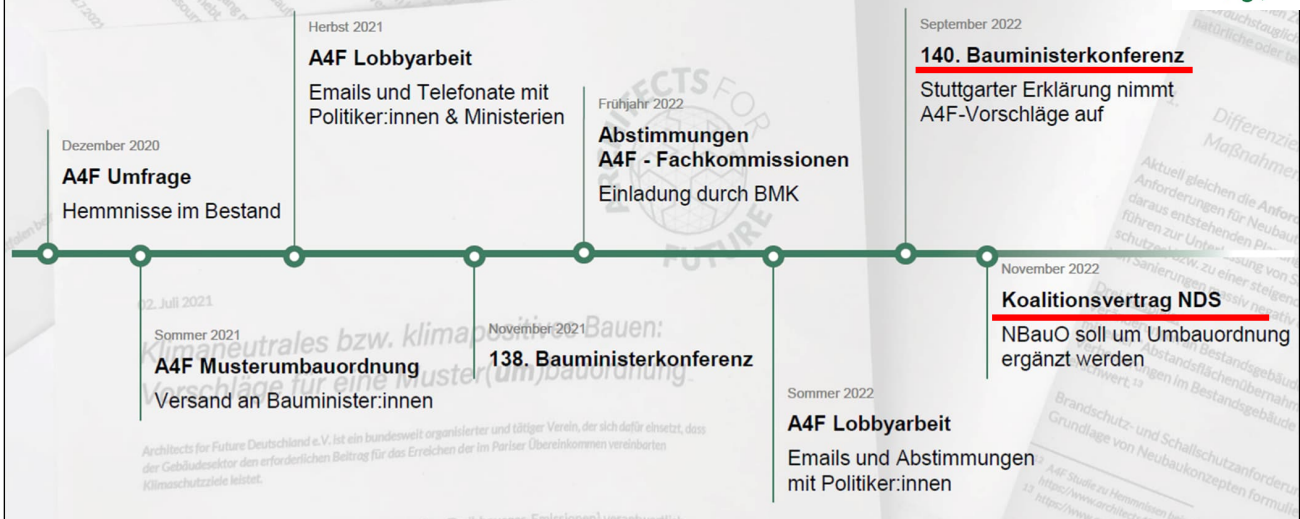
Klimaneutrale Gebäude bis 2045  
Schaffung von 400.000 Wohnungen/anno  
Bezahlbarer Wohnraum



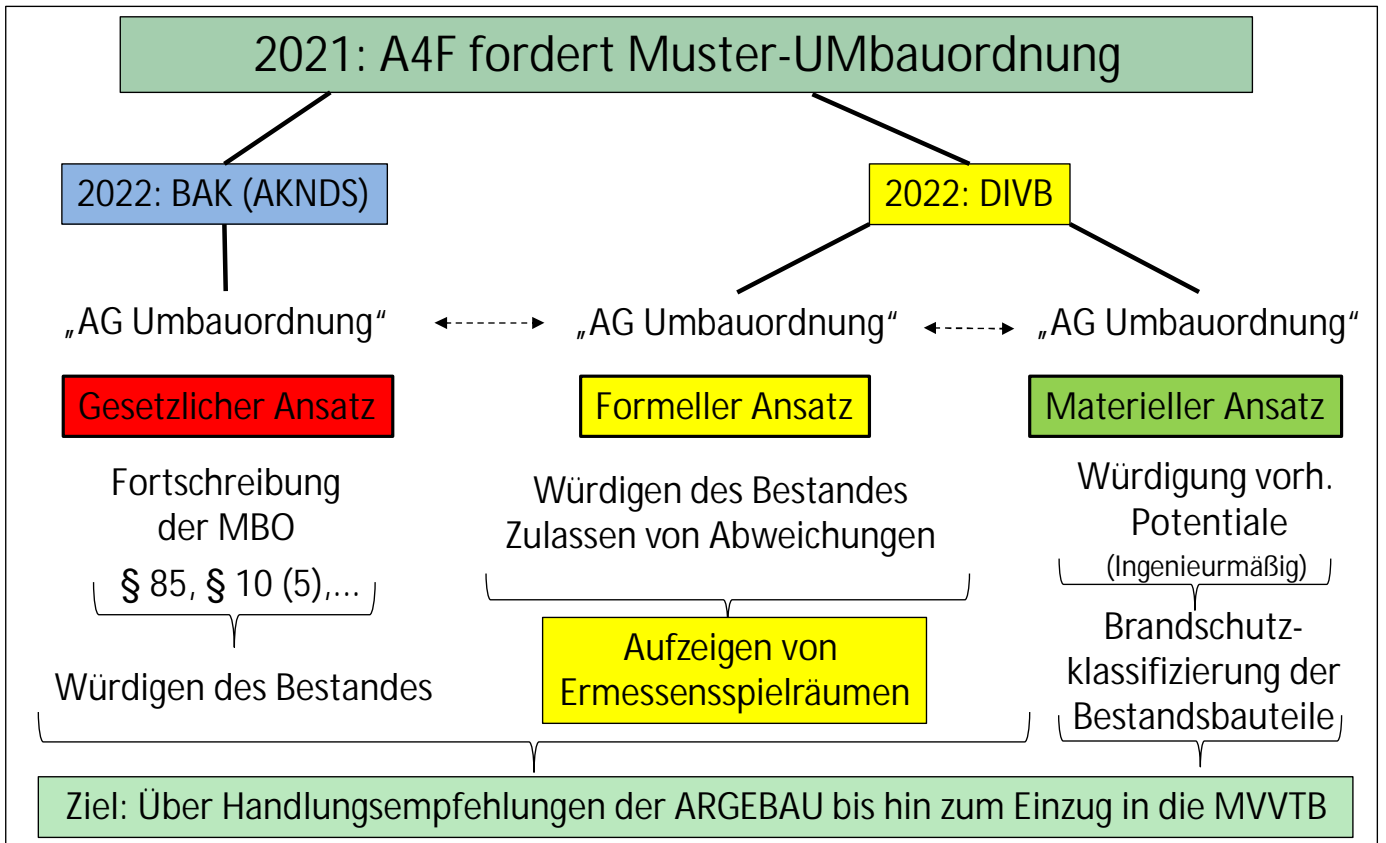
DAS schaffen wir nur durch einen  
*angemessenen Umgang mit dem Bestand,*  
unter Nutzung grauer Energie

Abriss ist keine Lösung – auf dem Weg zur Umbauordnung

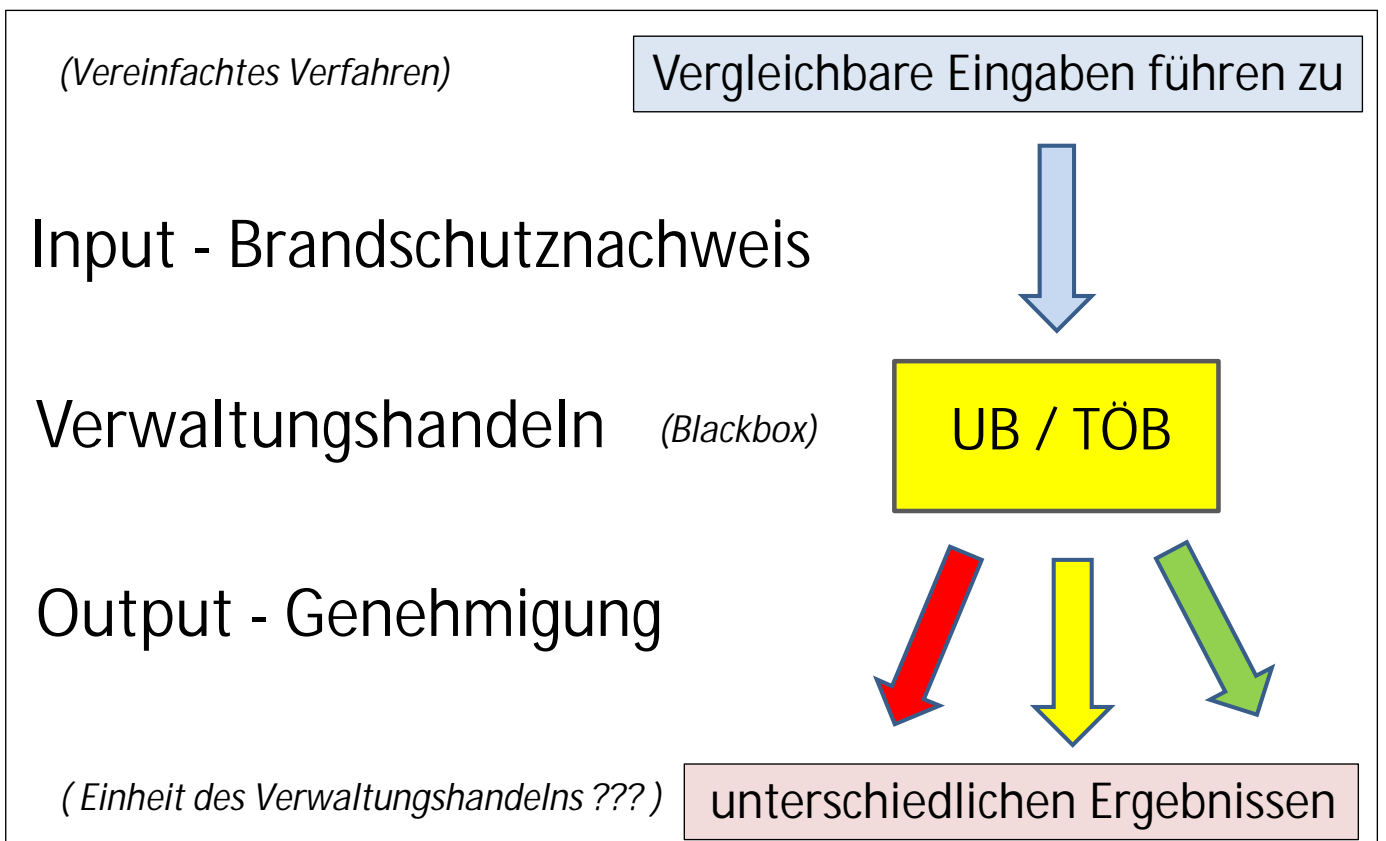
## Lobbyarbeit für eine nachhaltige Bauwende



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 des 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 Innovation im Wohnbau dar – sowohl die historische Grundstruktur ist weitgehend unverändert und der Aufwand ist überschaubar. Wenn Abweichungen jedoch nicht möglich sind, ist der damit einhergehende Aufwand an der Fertigstellung oft nicht zu unterschätzen.

Ralf Abraham, 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 Feuerwehr heran gezogen. Die Dienststellen sind jedoch nicht für die Belange des vorbeugenden Brandschutzes zuständig. Die Belange des vorbeugenden Brandschutzes sind Sache der Bauherren und Planer.

Ralf Abraham, Willy Dittmar, 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 hinausgehende Anforderungen für die vorübergehende Nutzung zu berücksichtigen. Brandschutz wird als ein Faktor bei begrenzten oder festgelegten Risiken betrachtet.

Ralf Abraham, Willy Dittmar, 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.

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

**Mythen des Brandschutzes**

**Mythos: „Treppenträume verschwinden im Brandfall“**

Mit dem steigenden Alter der Bevölkerung sind besondere Risikoprüfungsfelder über die Größe der Treppenträume zu prüfen. Die Treppenträume sind ein wichtiger Bestandteil der Rettungswege. Die Größe der Treppenträume ist ein wichtiger Faktor bei der Planung von Rettungswegen.

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

**Mythen des Brandschutzes**

**Mythos: „Bauherren sind für die Löschwasserversorgung zuständig“**

Immer wieder werden Bauherren damit konfrontiert, dass sie für die Bereitstellung der Löschwasserversorgung zuständig seien und dass sie diese auch bei Brandgefahr zu gewährleisten haben. Es stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Zuständigkeit und dem gemeinsamen Handeln.

Ralf Abraham, Willy Dittmar, Matthias Dietrich, Dipl.-Ing. Willy Dittmar, Dipl.-Ing. Hans-Joachim Müller, Tobias Wende



## 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

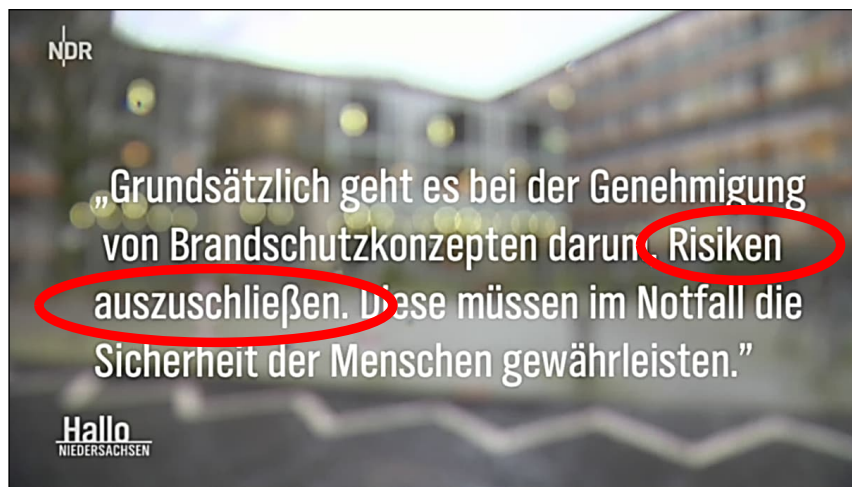
## Beispiel Dresden

### Kulturkraftwerk:

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

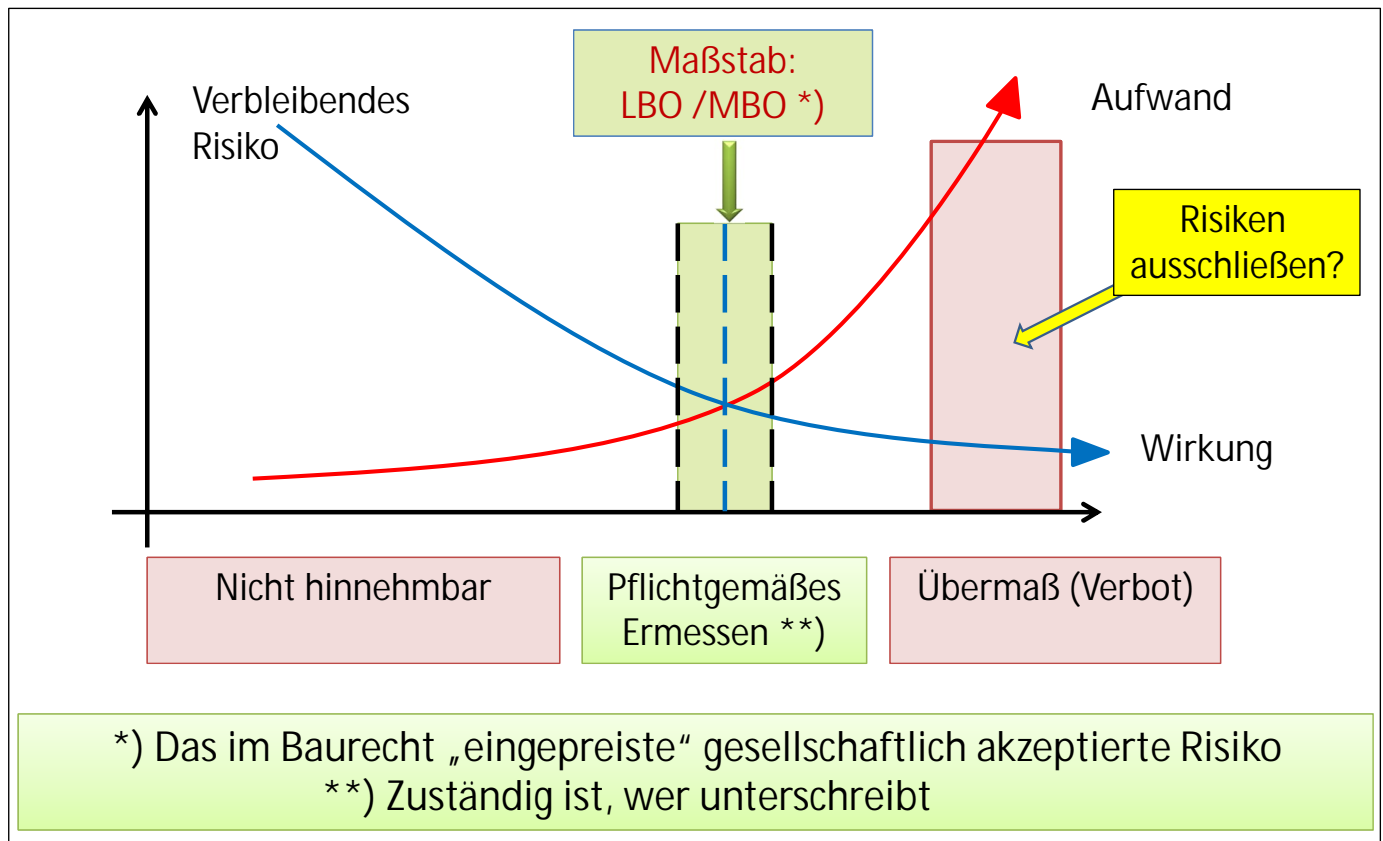
(Berechnet nach Eurocode 1, Dipl.- Ing. Borchert, 17. EIPOS-Sachverständigentagung. 2016)

## 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 „jegliches 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.



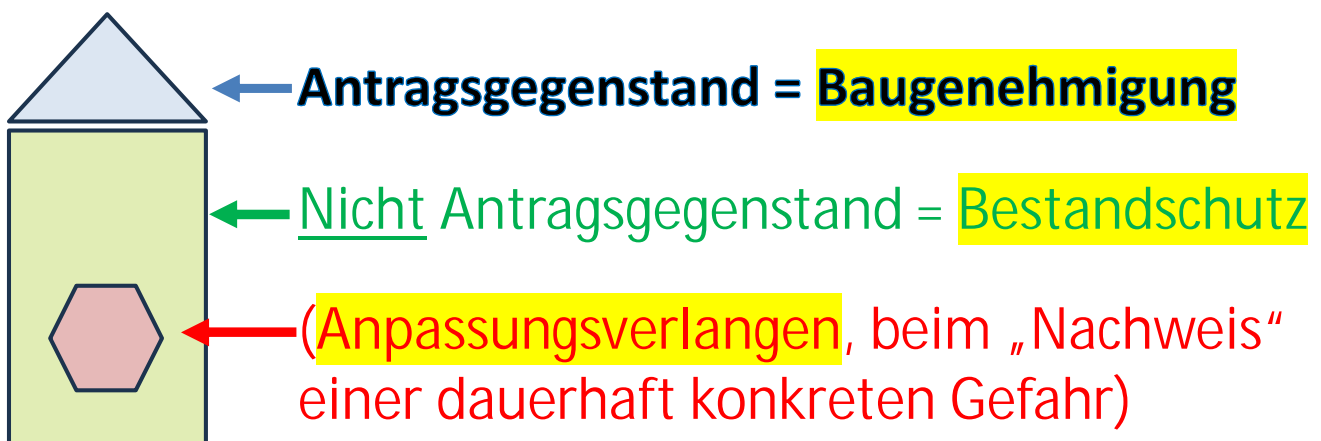
## Rechtsstaatsprinzip:

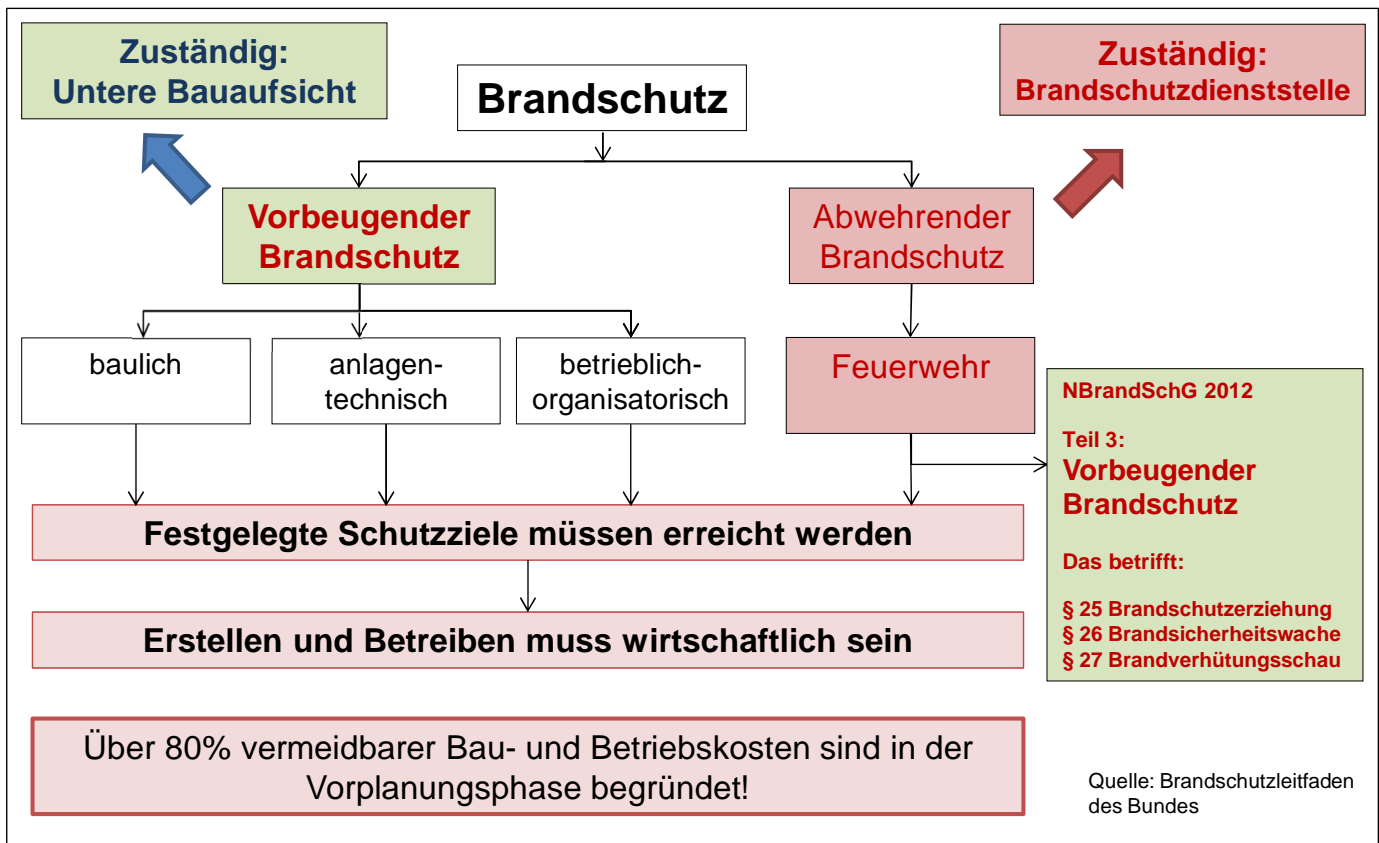
Jeder Rechtsakt - auch ein Anpassungsverlangen - muss gerichtlich geklärt werden können.

## 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*



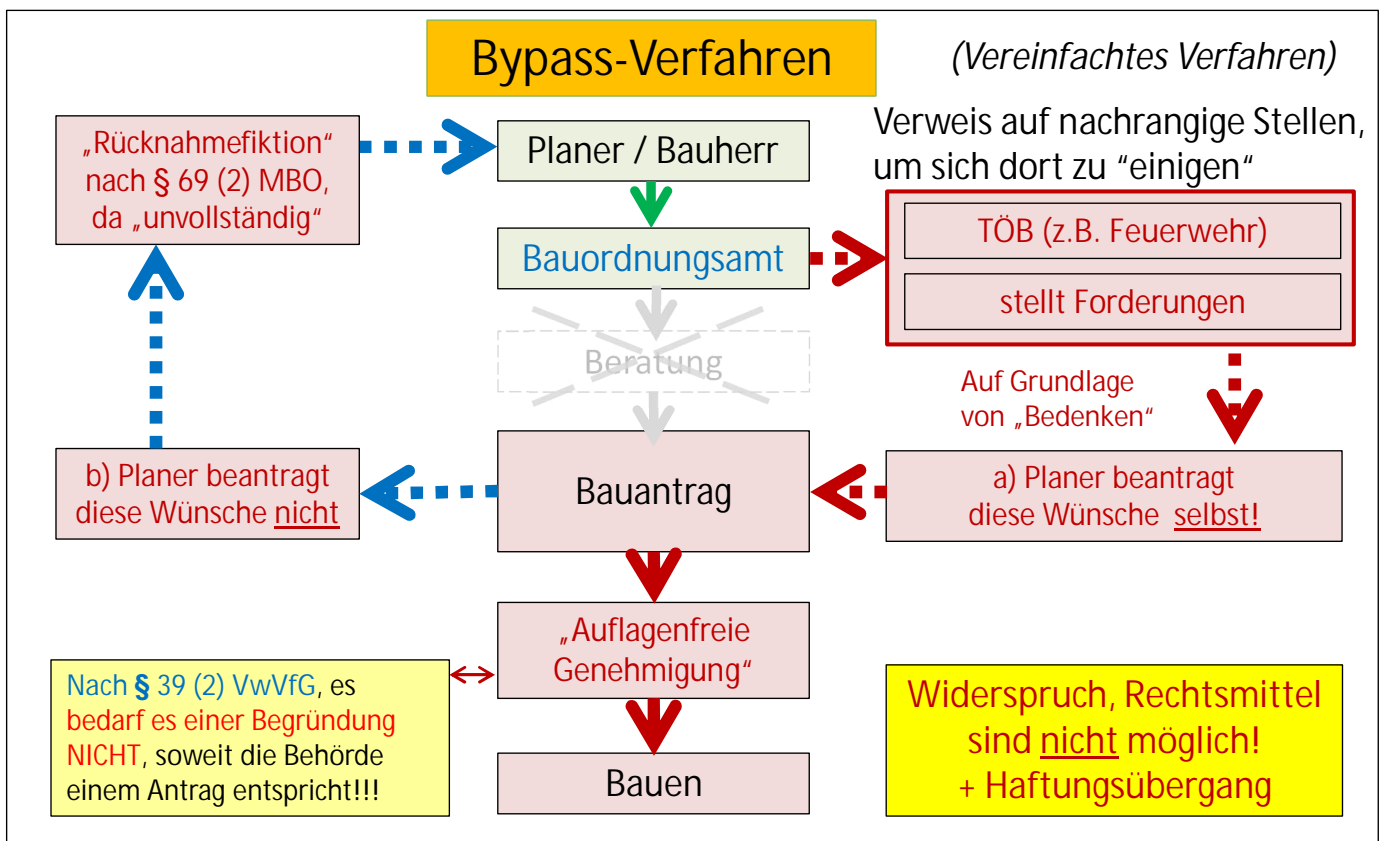
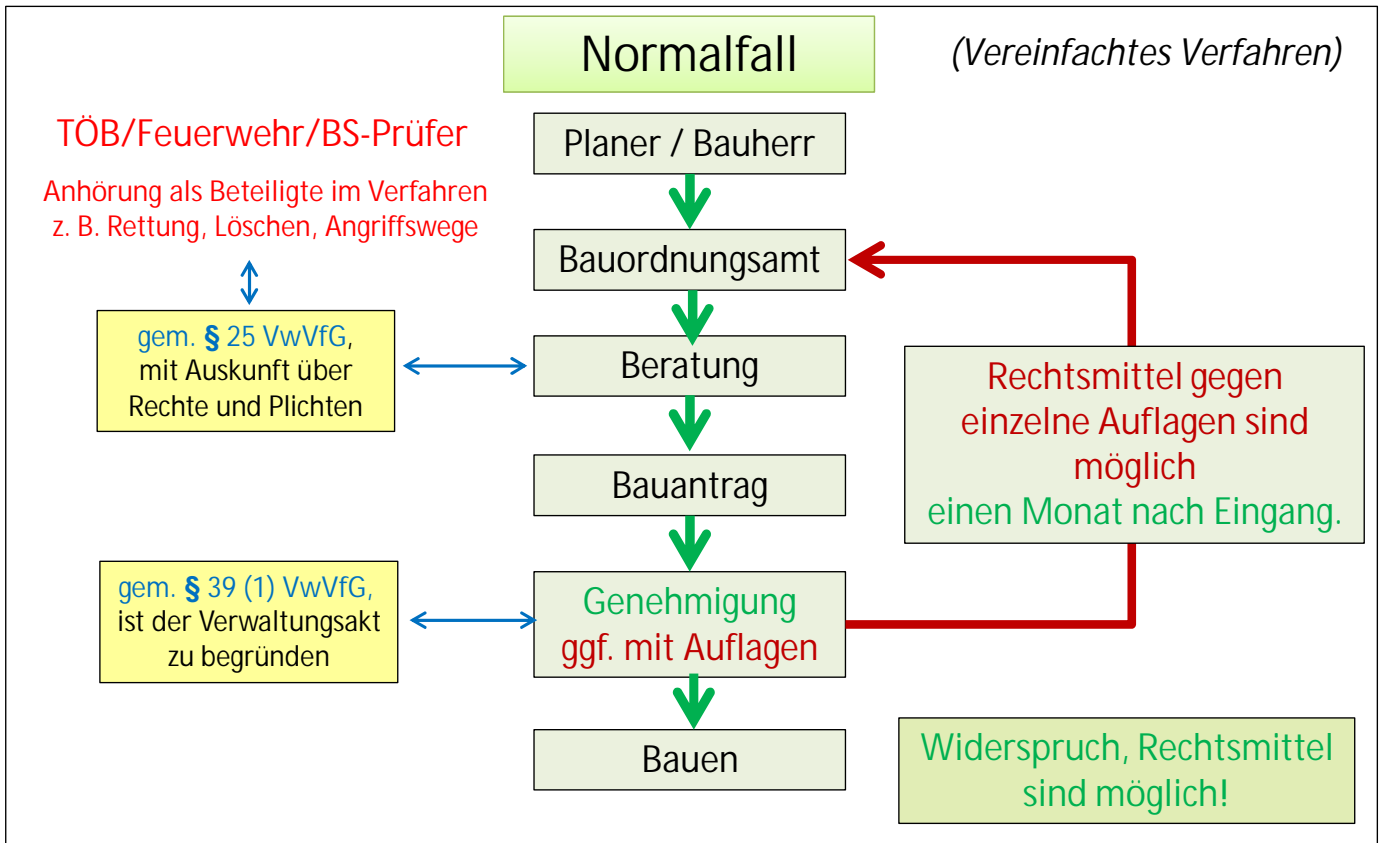
### Aufzeigen von Ermessensspielräumen

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.

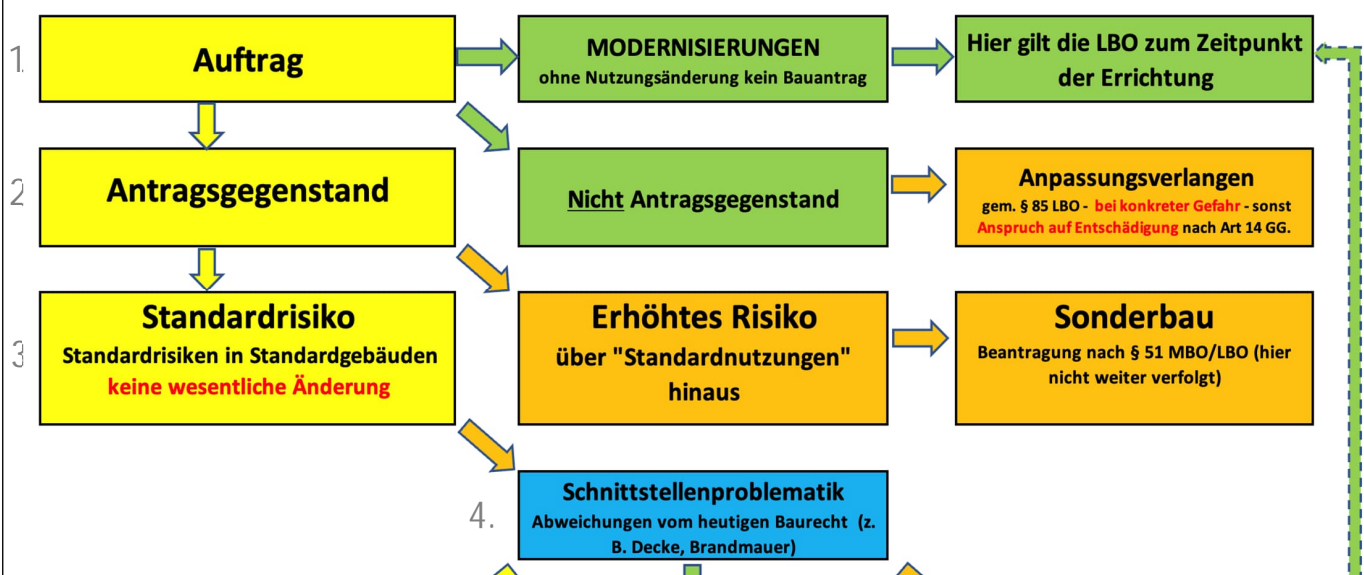
**Eine derartige Schlechterstellung gegenüber denjenigen, die nichts tun und sich nach Art. 14 des Grundgesetzes (GG) auf Bestandschutz berufen können, ist nicht zu rechtfertigen**, behindert seit Jahren das Bauen im Bestand und ist innerhalb zeitkritischer Bauantragsverfahren nicht zu lösen.

## 4. Trennen der Verwaltungsakte:

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

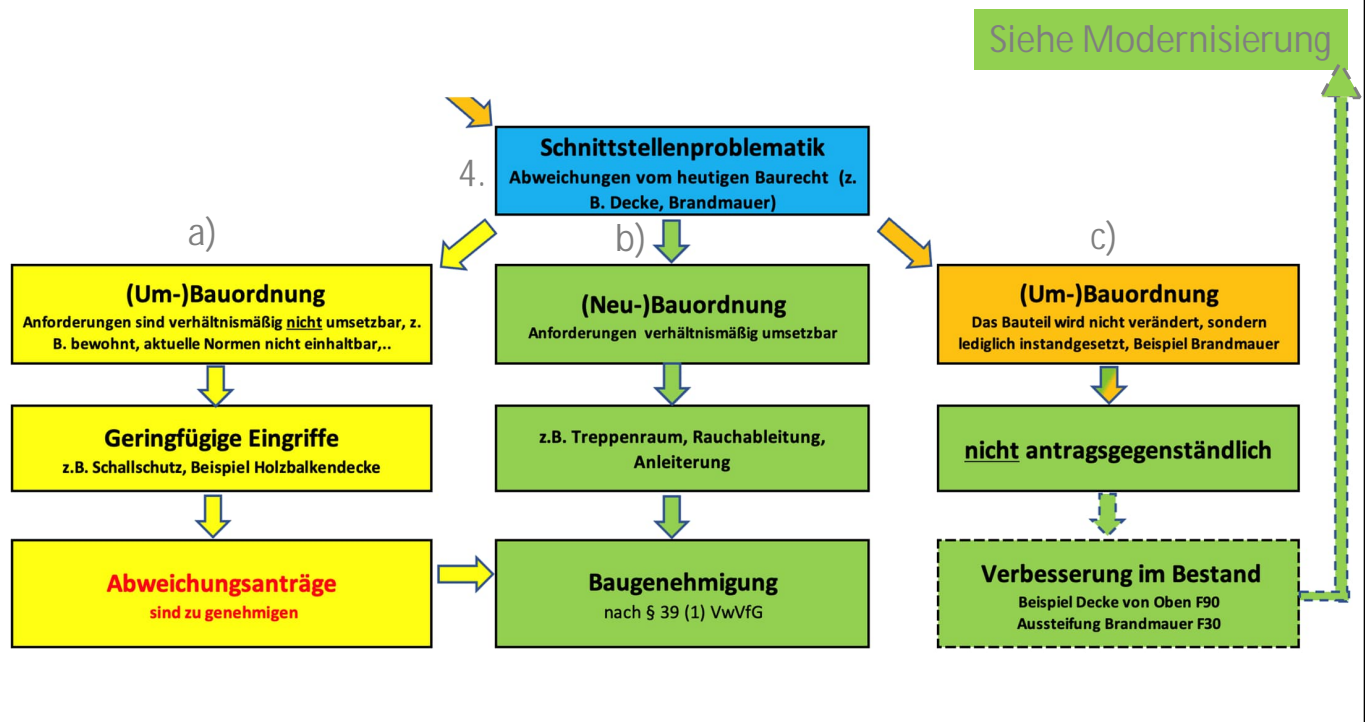
Letzteres betrifft das restliche Gebäude, für das der Bestandsschutz nach Art. 14 GG auch bei einem Umbau (z.B. Schaffen von Wohnraum im DG) weiterhin uneingeschränkt gilt.

### Zur Systematik von Genehmigungsverfahren im Bestand

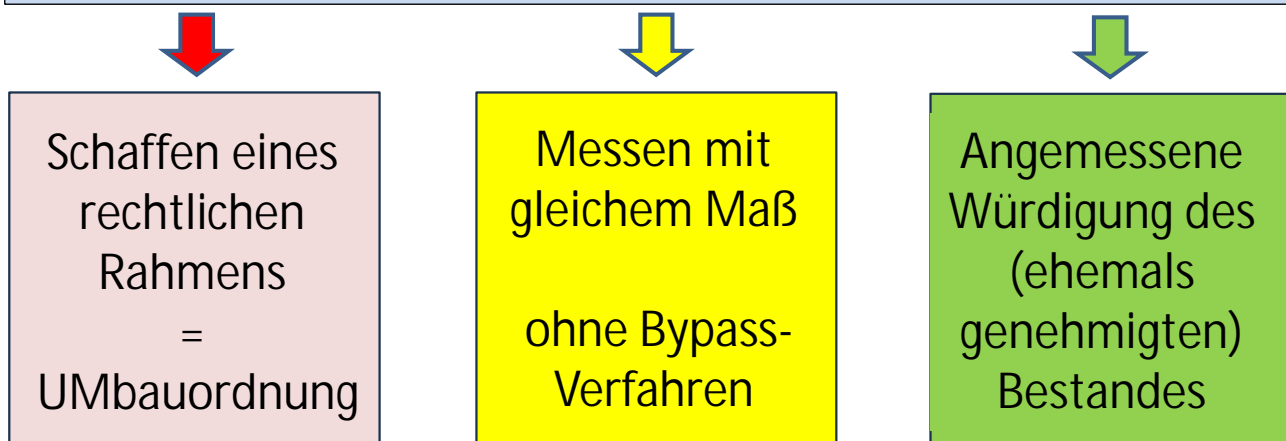




## Zur Systematik von Genehmigungsverfahren im Bestand



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



Für die „Einheit des Verwaltungshandelns“ ...



... brauchen wir eine „Kultur des Dialoges“