

Brandschutz und Bestandsschutz

Richter am VG Dipl.-Verw. Harald Walther und Rechtsreferendar Roger Schäfer, Wiesbaden

Ausgangslage:

Bei Altbauten, d.h. bei Wohn- und Geschäftsräumen, die bereits mehrere Jahre oder Jahrzehnte alt sind, stellt sich immer wieder die Frage, ob diese Objekte dahingehend Bestandsschutz genießen, dass der jeweilige Eigentümer – sofern er eine gültige Baugenehmigung besitzt – davor geschützt ist, Änderungen im Bereich des Brandschutzes und der Gefahrenabwehr (Geländer, Brüstungshöhen, etc.), die dem heutigen Stand der Technik und den jeweiligen Landesbauordnungen in Verbindung mit den hierzu ergangenen Rechtsnormen entsprechen, vornehmen zu müssen. Soweit ein solcher Bestandsschutz nicht besteht, ist von Bedeutung, auf Grund welcher Rechtsnormen und in welchem Umfang seitens der Bauaufsichtsbehörden und/oder Brandschutzbehörden einem Eigentümer aufgegeben werden kann, solche baulichen Maßnahmen vorzunehmen. Für die Eigentümer der betroffenen Objekte ist entscheidend, welche Chancen bestehen, sich gegen entsprechende Verfügungen erfolgreich zur Wehr setzen zu können. Der vorliegend Beitrag bietet einen ersten Überblick über diese und weitere Fragen zur stets aktuellen Thematik Brandschutz und Bestandsschutz.¹

A. Ermächtigungsgrundlagen

I. Bestandsschutz

Bei der Bewertung von bestehenden Bauwerken im Hinblick auf die

- Grundsatzfragen im Bauwesen
- Standsicherheit
- Brandschutz
- Schallschutz
- Energieeinsparung und
- Gesundheit

wird seitens der Bauherren und der Planer immer wieder auf den „Bestandsschutz“ Bezug genommen. Einerseits um die Bausubstanz nicht wesentlich zu verändern und andererseits um Kosten zu reduzieren, die eine Anpassung an das geltende Recht nach sich ziehen würden. Die Umsetzung dieses Begriffes in konkrete Planungen für bestehende Bauwerke erfordert vertiefte Kenntnisse über die damit verbundenen Risiken für Personen und Baukonstruktionen sowie über sinnvolle Maßnahmen zur Beherrschung der Risiken. Sie fordert aber auch die Fähigkeit, die gesetzlichen Grundlagen rechtlich und fachlich zu interpretieren, da das öffentliche Bauordnungsrecht auf bestehende Bauwerke mit sehr „offenen“ Anforderungen eingeht.

Ob und inwieweit die zuständigen Behörden gegenüber dem Eigentümer einer genehmigten baulichen Anlage (Wohnhaus/Geschäftshaus/gewerbliche Anlage) nachträgliche Anordnungen auf dem Gebiet des Brandschutzes treffen können, hängt von der Reichweite des Bestandsschutzes der jeweiligen Anlage ab.

Zunächst ist festzuhalten, dass mit der Errichtung eines Bauwerkes in Übereinstimmung zum geltenden Baurecht grundsätzlich eine Bestandsgarantie erwächst, die verhindert, dass nachfolgende Rechtsänderungen zur Beseitigung eines vormals legalen Bauwerks zwingen. Ohne den auf Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 GG beruhenden Bestandsschutz wäre ein rechtmäßig errichtetes Bauwerk schutzlos einem behördlichen Änderungs- oder Beseitigungsverlangen ausgesetzt, denn die Entwicklung des öffentlichen Baurechts ist besonders in den letzten Jahrzehnten dadurch gekennzeichnet, dass die materiellen Anforderungen an bauliche Anlagen ständig verschärft wurden.

Allerdings ist diese Bestandsgarantie nicht grenzenlos. Wie noch zu zeigen sein wird, ist es den zuständigen Behörden zum Zwecke des Brandschutzes und der Gefahrenabwehr auf der Grundlage unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen vielmehr möglich, in den legalen Bestand einzugreifen. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Durchbrechung des Bestandsschutzes bestehen nicht. Regelungen, die vor erheblichen Gefahren für Leben und Gesundheit schützen bzw. die Allgemeinheit vor schweren Nachteilen bewahren, sind mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar.² Da der Grundrechtseingriff folglich entschädigungslos hinzunehmen ist, sind allerdings im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit³ an die Erforderlichkeit dieser Maßnahmen hohe Anforderungen zu stellen.⁴

Unabhängig von speziellen Ermächtigungsgrundlagen verfällt der Bestandsschutz, wenn

- Nutzungsänderungen im Bauwerk vorgenommen werden, die eine Anpassung an neue Brandgefahren erforderlich machen oder
- Nutzungserweiterungen, Umbaumaßnahmen oder Sanierungen geplant sind, die in die Substanz eingreifen.

Auch wenn in bestehenden Bauwerken der Bestandsschutz verwirkt ist, kann im Rahmen von Brandschutzkonzepten nachgewiesen werden, dass die materiellen Anforderungen, wie sie in der Bauordnung verankert sind, dann nicht eingehalten werden müssen, wenn andere Lösungen im gleichen Maße vorgegebene Schutzziele erfüllen (vgl. auch § 3 Musterbauordnung – MBO)⁵. Trotz dieser wenig präzisen Vorgaben kann grundsätzlich von Bestandsschutz ausgegangen werden, wenn

- das Bauwerk nach damals gültigen Vorschriften errichtet wurde,
- keine wesentlichen Änderungen der Substanz und der Nutzung vorgenommen wurden und
- keine unmittelbare Gefährdung aus dem Bauwerk abzuleiten ist.

Bereits aus dem Gesetz wird erkennbar, dass dennoch auch Altanlagen von Änderungen betroffen sein können, da die Verpflichtung besteht, diese „instand zu halten“, um dem Brandschutz Rechnung zu tragen. Die hessische Bauordnung (HBO) regelt den Brandschutz grundsätzlich in § 13:

1) Bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2 sind so anzuordnen, zu errichten, zu ändern und instand zu halten, dass der Entstehung eines Brandes und der Ausbreitung von Feuer und Rauch vorgebeugt wird und bei einem Brand die Rettung von Menschen und Tieren sowie wirksame Löscharbeiten möglich sind [...]

3) Für Nutzungseinheiten mit mindestens einem Aufenthaltsraum, wie Wohnungen, Praxen, selbstständige Betriebsstätten, müssen

1 Im Folgenden wird als konkretes Beispiel auf die hessische Bauordnung (HBO) und das hessische Brand- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG) abgestellt. Wie möglich und sinnvoll wird auf die Rechtslage in den anderen Bundesländern verwiesen.

2 BVerwG NJW 1989, 2638.

3 Vgl. §§ 3 Abs. 3 Abs. 1 Satz 3, 4 HSOG die als allgemeine Bestimmungen des Polizeirechts im Bauordnungsrecht Anwendung finden.

4 OVG Hamburg, NVwZ-RR 1997, 466, 467; Hornmann, HBO, § 53 Rn. 108.

5 Die MBO ist eine Standard- und Mindestbauordnung, die den Ländern als Grundlage für deren Landesbauordnungen dient. Die aktuelle Fassung der MBO wurde am 08.11.2002 von der Bauministerkonferenz verabschiedet. Zur Einführung in die MBO siehe Jäde, ZfBR 2003, 221 ff.

in jedem Geschoss mindestens zwei voneinander unabhängige Rettungswege vorhanden sein [...]

- 4) Bauliche Anlagen sowie andere Anlagen und Einrichtungen im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 2, bei denen nach Lage, Bauart oder Nutzung Blitzschlag leicht eintreten oder zu schweren Folgen führen kann, sind mit dauernd wirksamen Blitzschutzanlagen zu versehen.
- 5) In Wohnungen müssen Schlafräume und Kinderzimmer sowie Flure, über die Rettungswege von Aufenthaltsräumen führen, jeweils mindestens einen Rauchwarnmelder haben. Die Rauchwarnmelder müssen so eingebaut oder angebracht und betrieben werden, dass Brandrauch frühzeitig erkannt und gemeldet wird. Bestehende Wohnungen sind bis zum 31. Dezember 2014 entsprechend auszustatten.

II. Weitere Regelungen zum Brandschutz enthält die HBO in

- | | |
|-----------------------|--|
| 1) § 5 | Zufahrten und Zugänge (Rettungswege) |
| 2) § 6 Abs. 7 | Abstandflächen |
| 3) § 25 | tragende Wände und Pfeiler |
| 4) § 26 | Trennwände |
| 5) § 27 | Brandwände |
| 6) § 28 | Anforderungen an Decken |
| 7) § 29 | Anforderungen an Dächer (insbes. bei Dachausbau; Gauben) |
| 8) § 30 | Treppen |
| 9) § 31 | Erforderlichkeit, Lage und Beschaffenheit von Treppenträumen |
| 10) § 32 | Flure und Gänge (Rettungswege); ergänzt § 13 Abs. 3 |
| 11) § 33 | Anforderungen an Aufzüge |
| 12) § 34 Abs. 3 bis 5 | Anforderungen an Fenster, Türen und Kellerschächte |
| 13) § 36 | Lüftungsanlagen, Leitungen, Installationschächte |
| 14) § 37 | Anforderungen an Feuerungs- und Wärmeversorgungsanlagen |
| 15) § 38 | Löschwasser |
| 16) § 45 Abs. 2 Nr. 1 | Anforderungen bei Anlagen mit besonderer Nutzung |

Regelungen außerhalb der HBO enthalten z.B. die Garagenverordnung und die Hochhaus-Richtlinien (StAnz 1993, 3191).

III. Behördliche Zuständigkeiten in Hessen

1) Bauaufsichtsbehörden

Zuständige Behörden für die Anordnungen von z.B. Brandschutzmaßnahmen sind zum einen Bauaufsichtsbehörden, nämlich

- a) die untere Bauaufsichtsbehörde (§ 52 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 HBO); d.h. der Magistrat in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner und in den Städten, denen die Bauaufsicht übertragen ist (Alsfeld, Bad Hersfeld, Limburg a. d. Lahn, Oberursel), der Kreisausschuss in den übrigen kreisangehörigen Gemeinden,
- b) die obere Bauaufsichtsbehörde, das Regierungspräsidium (Darmstadt, Gießen, Kassel),
- c) die oberste Bauaufsichtsbehörde, das für die Bauaufsicht zuständige Ministerium (z. Zt. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung).

2) Darüber hinaus ist eine – zum Teil überschneidende – Zuständigkeit der Brandschutzbehörden nach dem Hessischen Brandschutz- und Katastrophenschutzgesetz (HBKG) und der darauf basierenden Gefahrenverhütungsschauverordnung (GVSV) gegeben. Zuständig für die Gefahrenverhütungsschau sind nach § 16 Abs. 1 HBKG i. V.m. § 2 Abs. 1 GVSV

- a) in Gemeinden mit Berufsfeuerwehr deren Leiterin oder Leiter,
- b) in Gemeinden ohne Berufsfeuerwehr, soweit sie ein eigenes Bauaufsichtsamt haben, die Stadtbrandinspektorin oder der Stadtbrandinspektor oder die Leiterin oder der Leiter der Feuerwehr,
- c) in den Landkreisen die Kreisbrandinspektorin oder der Kreisbrandinspektor.

IV. Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden

1) § 53 Abs. 3 HBO

Nach § 53 Abs. 3 HBO⁶ können die Bauaufsichtsbehörden an „rechtmäßig bestehende (...) Anlagen, an die nach der hessischen Bauordnung besondere Anforderungen gestellt werden dürfen (Anlagen nach § 1 Abs. 1 Satz 2 HBO = die hier maßgeblichen Objekte [Wohngebäude etc.]), nachträgliche Anforderungen stellen, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für Leben und Gesundheit oder von schweren Nachteilen für die Allgemeinheit notwendig ist“. Diese nachträglichen Anforderungen beziehen sich insbesondere auch auf den Brandschutz. Grundsätzlich unterscheiden sich dabei die brandschutztechnischen Anforderungen in bestehenden Bauwerken nicht wesentlich von den Anforderungen, die an Neubauten gestellt werden.

§ 53 Abs. 3 HBO 2002 entspricht § 61 Abs. 2 Satz 2 HBO 1993. Es handelt sich um eine Bestimmung zur Gefahrenabwehr. Dadurch sind Durchbrechungen des Grundsatzes des Bestandsschutzes im Baurecht ausdrücklich möglich. Voraussetzung ist eine rechtmäßig bestehende Anlage nach der HBO. Anderenfalls genießt die Anlage wie gesehen gar keinen Bestandsschutz mit der Folge, dass Anordnungen jederzeit möglich sind.

Des Weiteren muss die nachträglich angeordnete Maßnahme zur Abwehr von Gefahren für die gesetzlichen Merkmale („Gefahr für Leben und Gesundheit“ oder „schwere Nachteile für die Allgemeinheit“) notwendig sein. Es muss sich daher um eine konkrete Gefahr⁷ handeln; d.h. eine Sachlage, bei der in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden an den genannten Rechtsgütern eintreten wird.⁸ Eine abstrakte Gefahr reicht nicht aus. Die Verbesserung der Gefahrvorsorge allein darf nicht gefordert werden. Insbesondere rechtfertigt allein die allgemeine Anhebung der Brandschutzstandards durch den (Landes-)Gesetzgeber keine nachträgliche Anordnung an rechtmäßig bestehende bauliche Anlagen.⁹ In diesem Fall muss vielmehr der Gesetzgeber selbst – unter Einhaltung einer angemessenen Übergangsfrist – allen Eigentümern oder Betreibern baulicher Anlagen unmittelbar eine entsprechende Nachrüstpflicht auferlegen, wie er das etwa in § 13 Abs. 5 HBO für die Nachrüstung von Wohnräumen mit Rauchwarnmeldern getan hat.

Die Behörde kann eine Anpassung der Anlage an neue Vorgaben des Gesetzes vielmehr nur verlangen, wenn dies im Einzelfall wegen der „Sicherheit für Leben und Gesundheit“ erforderlich ist. In dem in § 53 Abs. 3 HBO 2002 nicht umgesetzten § 83 der HBO

6 In der Mehrzahl der übrigen Bundesländer bestehen vergleichbare Regelungen: Art. 60 Abs. 5 BayBO; § 85 Abs. 2 Satz 1 BauOBl; § 89 Abs. 1 BremLBO; § 87 Abs. 1 Satz 1 LBauO M-V; § 61 Abs. 2 BauO NRW; § 65 Abs. 1 Satz 1 LBauO Rh-Pf; § 57 Abs. 3 SaarlBO; § 60 Abs. 3 § 60 Abs. 2 Satz 2 ThürBO.

7 BVerwGE 45, 51 = NJW 1974, 807; VGH Kassel NJW 1984, 1368; OVG Münster BauR 1995, 528; OVG Hamburg NVwZ-RR 1997, 466, 467; Hornmann, (Fn. 4), § 53 Rn. 111; Rasch/Schaetzl, HBO, § 61 S. 43.

8 BVerwG DVBl. 1973, 857, 859.

9 VGH Kassel HessVGRspr. 2000, 58, 60; Hornmann, (Fn. 4), § 53 Rn. 113.

wird auch darauf hingewiesen, dass bei wesentlichen Veränderungen von baulichen Anlagen gefordert werden kann, dass nicht unmittelbar berührte Teile der Anlage mit den Vorschriften in Einklang gebracht werden sollen, wenn sie im konstruktiven Zusammenhang mit der Änderung stehen und „unzumutbare Mehrkosten“ nicht verursacht werden. Soweit Hessen diese Regelung nicht übernommen hat, dürfte es an einer entsprechenden Ermächtigung hierzu fehlen (wie der Wortlaut der MBO aber z. B. § 82 Abs. 2 SaarLBO und § 85 Abs. 2 LBauO Rh-Pf).

Ein Teil der Rechtsprechung scheint auf den ersten Blick an eine Durchbrechung des Bestandsschutzes geringere Anforderungen zu stellen, wenn darauf hingewiesen wird, dass brandschutzrechtliche Vorschriften vorsorgliche Schutzbestimmungen für Leben und Gesundheit treffen und es nach Ausbruch eines Brandes für die Anordnung von Schutzmaßnahmen zu spät sei. Folglich genüge die fachkundige Feststellung, dass nach den örtlichen Gegebenheiten der Eintritt eines erheblichen Schadens nicht ganz unwahrscheinlich sei.¹⁰

Insgesamt darf aber nicht verkannt werden, dass an die Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintritts in absehbarer Zeit angesichts des hohen Werts, den das menschliche Leben und die menschliche Gesundheit haben, keine übermäßigen Anforderungen zu stellen sind.¹¹ Ferner ist im Rahmen der Prüfung einer konkreten Gefahr zu berücksichtigen, dass mit der Entstehung eines Brandes praktisch jederzeit gerechnet werden muss.¹² Trotz des unterschiedlichen Ausgangspunktes sind sich beide Ansichten daher im Ergebnis einig, dass die nachträgliche Anordnung von Brandschutzmaßnahmen über das Vorliegen einer abstrakten Gefahr hinaus, die fachkundige Feststellung verlangt, dass nach den örtlichen Gegebenheiten der Eintritt eines erheblichen Schadens nicht ganz unwahrscheinlich ist.¹³

Nachträgliche Anordnungen von Brandschutzmaßnahmen kommen danach regelmäßig nur in Betracht, wenn sich aufgrund neuer Erfahrungen und Erkenntnisse eine bisher nicht bekannte Gefahr offenbart oder die bauliche Anlage mit zu einer Gefährdung führenden baurechtlich nicht erfassten Einrichtungen (Umbaumaßnahmen) versehen, d. h. verändert wird, die nicht von der Bindungswirkung der Baugenehmigung erfasst sind.

a) Einzelfälle sind insbesondere:

- fehlender zweiter Rettungsweg (§ 13 Abs. 3 HBO)¹⁴
- fehlende Abtrennung zu einer notwendigen Treppe¹⁵
- unzureichendes Treppengeländer/unzureichendes Treppenhaus
- fehlende Standsicherheit
- Brandgefahren

b) Altanlagen

Zudem ist bei dem Erwerb von Altanlagen zu beachten, dass die für diese Anlagen erteilten Baugenehmigungen mit allen Auflagen (z. B. Brandschutz!) auch gegen den Rechtsnachfolger, d. h. den neuen Eigentümer gelten (§ 53 Abs. 5 HBO¹⁶). Renovierungen ohne Eingriff in die Substanz können an einem bestehenden Bauwerk durchgeführt werden, ohne dass nachträgliche Anforderungen gestellt werden können.

c) Sonderbauten

Besondere brandschutztechnische Anforderungen (etwa für Rettungswege) können an Sonderbauten gestellt werden (§ 45 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 4 HBO). Bei größeren Gebäudekomplexen kommen hier insbesondere § 14 Garagenverordnung und Nr. 3.5 der Hochhausrichtlinien in Betracht.

d) Denkmalschutz

Darüber hinaus sind bei Gebäuden im Bestand (insbesondere wenn sie unter Denkmalschutz stehen) Abweichungen bzw. Ausnahmen und Befreiungen von den technischen Anforderungen der Bauordnung und anderer Vorschriften möglich, wenn bestimmte Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

e) Taktisches Vorgehen

Der Bauaufsichtsbehörde ist in § 53 Abs. 3 HBO Ermessen eingeräumt (vgl. §§ 3 Abs. 1 Satz 3, 5 Abs. 1 HSOG). Das Ermessen ist pflichtgemäß auszuüben, d. h. nach Maßgabe des § 40 HVwVfG. Bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 53 Abs. 3 HBO wird das Entschließungsermessen der Bauaufsichtsbehörde wegen der in Rede stehenden Gefährdung von Leben und Gesundheit oftmals auf Null reduziert sein (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG). § 53 Abs. 3 HBO ermächtigt nur zu notwendigen Maßnahmen. Zugleich gilt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (§ 4 HSOG) neben dem Kriterium der Notwendigkeit. Da Maßnahmen nach § 53 Abs. 3 HBO als Inhalts- und Schrankenbestimmungen i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG einen nachträglichen Eingriff in den legalen Bestand des Eigentums ohne Entschädigung darstellen, sind an die Notwendigkeit der Maßnahme und an die Verhältnismäßigkeit wie gezeigt hohe Anforderungen zu stellen. Dabei ist der dargelegte hochrangige Schutzzweck der Maßnahme mit den mit der Befolgung der Anordnung auf den Eigentümer zukommenden Nachteilen, die im Wesentlichen aus einer finanziellen Belastung bestehen, abzuwägen. Bei nachträglichen Anforderungen (z. B. der häufige Fall des „zweiten Rettungsweges“) ist es empfehlenswert mit den zuständigen Bauaufsichtsbehörden und der Feuerwehr (ggf. auch Denkmalschutzbehörden) im Einzelfall vorab das notwendige Vorgehen abzustimmen.¹⁷

Wenn für Baumaßnahmen in bestehenden Bauwerken nachträgliche Baugenehmigungen erforderlich werden, muss der Bestand in das Gesamtkonzept so integriert werden, dass plausibel nachgewiesen wird, dass einerseits eine konkrete Gefahr für die Nutzung des Bauwerks nicht besteht und andererseits die bauaufsichtlich verankerten Schutzziele trotz möglicher Abweichungen durch Kompensationsmaßnahmen eingehalten werden. Auf dieser Grundlage sind in bestehenden Gebäuden entsprechende Prioritäten bezogen auf die Umsetzung von Brandschutzmaßnahmen zu erarbeiten, die dem Nutzer erlauben, z. B. bei komplexen Anlagen im Rahmen der wirtschaftlichen Randbedingungen Brandschutzmaßnahmen zu ergreifen. Innerhalb der Konzepte muss dann auch vorgegeben werden, wo möglicherweise Nutzungseinschränkungen erforderlich werden, um die im Bauwerk vorhandenen Risiken abzudecken. Die Erfahrung zeigt, dass der schillernde Begriff „Bestandsschutz“ bei den am Bau Beteiligten nach wie vor sehr unterschiedlich interpretiert wird. Um eine möglichst kurzfristige Genehmigungsfähigkeit des Bauvorhabens zu gewährleisten, ist eine frühzeitige Kommunikation zwischen Entwurfsverfasser, Aufsteller des Brandschutzkonzeptes und der örtlichen Bauaufsicht ratsam.

2) § 53 Abs. 2 HBO (Generalklausel neben § 53 Abs. 3 HBO?)

Möglicherweise kann Rechtsgrundlage für die nachträgliche Anordnung von Brandschutzmaßnahmen an Bestand geschützt genehmigten Wohn- und Geschäftsbauten auch die bauaufsichtliche Befugnissgeneralklausel des § 53 Abs. 2 Satz 2 HBO¹⁸ sein. Für

10 VGH Kassel HessVGRspr. 2000, 58, 60; VG Göttingen Beschluss v. 25.08.2004 – 2 B 123/04.

11 BVerwG NJW 1970, 1890; OVG Münster BauR 2002, 1841, 1843.

12 OVG Münster BauR 2002, 1841, 1843.

13 VGH Kassel HessVGRspr. 2000, 58, 60; OVG Münster BauR 2002, 763, 765.

14 OVG Münster BauR 2002, 763 und 1841 (st. Rspr.).

15 VGH Mannheim BWVPr 1990, 117.

16 Vorher: §§ 61 Abs. 8 HBO 1993, § 83 Abs. 4 HBO 1990 bzw. § 96 Abs. 3 HBO 1978. Für noch ältere Objekte galt § 70 Abs. 5 HBO 1957. Hierin hieß es zwar, dass die Baugenehmigung nur „für“ den Rechtsnachfolger galt; in der Rechtsprechung aber ist geklärt, dass auch die Auflagen zu älteren Anlagen beim Erwerb vom Rechtsnachfolger zu beachten sind (VGH Kassel BRS 39 Nr. 221; VGH Kassel NVwZ 1985, 281).

17 Hinweis: Für das Tätigwerden dieser Behörden werden von diesen Gebühren erhoben.

18 § 47 Abs. 2 Satz 2 LBO BW; Art. 60 Abs. 2 Satz 2 BayBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 BauOBlN; § 52 Abs. 2 Satz 2 BbgBO; § 61 Abs. 1 Satz 2 BremLBO; § 58 Abs. 1 Satz 2 HmbBauO; § 60 Abs. 1 Satz 2 LBauO M-V; § 65 Abs. 1 Satz 1 NBauO; § 61 Abs. 1 Satz 2 BauO NRW; § 59 Abs. 1 Satz 1 LBauO Rh-Pf; § 57 Abs. 2 Satz 2 SaarLBO; § 58 Abs. 2 Satz 2 SächsBO; § 57 Abs. 2 Satz 2 BauO LSA; § 66 Abs. 1 Satz 2 BauO S-H; § 60 Abs. 2 Satz 2 ThürBO.

die Ergreifung von Maßnahmen nach dieser Befugnisnorm sind nach § 52 Abs. 1 Satz 3 wiederum die unteren Bauaufsichtsbehörden zuständig.

Zu beachten ist aber, dass die erteilte Baugenehmigung Bestandsschutz im Umfang der bauaufsichtlichen Prüfung gewährt. Nachträglichen Rechtsänderungen oder Änderungen der tatsächlichen Situation lassen daher die Rechtmäßigkeit der baulichen Anlagen unberührt. Ein Eingriff in die bestandsgeschützte Position aufgrund des § 53 Abs. 2 Satz 2 HBO setzt daher die Rücknahme oder den Widerruf der Baugenehmigung voraus (§§ 48, 49 HVwVfG). Nachträgliche Anforderungen können daher nur nach § 53 Abs. 3 HBO gestellt werden.

V. § 15 Abs. 3 HBKG – Gefahrenverhütungsschau

1) Verhältnis: HBO und HBKG¹⁹

Die HBO dient – als besonderes Polizeirecht – dem abwehrenden Brandschutz. Durch präventiven Brandschutz soll die Entstehung von mit einem Brand verbundenen Gefahren möglichst vermieden, zumindest aber minimiert werden. Die auf der Grundlage von § 15 HBKG in regelmäßigen Zeitabständen stattfindenden Gefahrenverhütungsschauen²⁰ haben dagegen den vorbeugenden Brandschutz zum Gegenstand (§§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 15 Abs. 1 HBKG). Wegen dieser unterschiedlichen Schutzrichtung, die sich im Einzelfall durchaus überschneiden kann, sind beide Gesetze nebeneinander anwendbar.

Mit der Gefahrenverhütungsschau werden Bauwerke, Anlagen, Einrichtungen und Lagerstätten überprüft, die in besonderem Maße brandgefährdet oder brandempfindlich sind oder in denen bei Ausbruch eines Brandes oder einer sonstigen Gefahr eine größere Anzahl von Personen gefährdet werden kann. Die Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte von Bauwerken, Anlagen, Einrichtungen und Lagerstätten sind verpflichtet, die Gefahrenverhütungsschau zu dulden, den hiermit beauftragten Personen den Zutritt zu allen Räumen sowie die Prüfung aller Einrichtungen und Anlagen zu gestatten, die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die bei der Gefahrenverhütungsschau festgestellten Mängel innerhalb der ihnen gesetzten Frist zu beheben (§ 15 Abs. 1 bis 3 HBKG). Die Gefahrenverhütungsschau ist nach § 15 Abs. 7 HBKG gebührenpflichtig.

Ziel der Gefahrenverhütungsschau ist nach § 69 Nr. 3 HBKG i. V. m. § 1 Abs. 1 GVSVO die Abwehr von Gefahren durch Brände, Explosionen oder andere Gefahr bringende Ereignisse, die von baulichen Anlagen aufgrund ihrer Art, ihrer Nutzung, ihrer Lage oder ihres Zustandes ausgehen und im Schadensfall eine Gefährdung für eine größere Anzahl von Personen oder eine erhebliche Gefährdung der Umwelt, für Sachwerte, für wertvolles Kulturgut oder eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit hervorrufen können. Damit soll § 15 Abs. 3 HBKG die Einhaltung aller geltenden brandschutzrechtlichen Bestimmungen sicherstellen und ermöglicht, soweit das nicht der Fall ist, ebenfalls Eingriffe im Rahmen der Bindungswirkung der Baugenehmigung. Die diesbezüglichen Regelungen sind Schrankenbestimmungen des Eigentums i. S. d. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Folglich besteht gem. § 15 Abs. 3 HBKG und der hierzu ergangenen GVSVO auch für die Brandschutzbehörden eine Ermächtigung zum Erlass nachträglicher Brandschutzanordnungen.²¹

2) Voraussetzungen

a) Tatbestandliche Voraussetzungen

Zunächst muss das Gebäude überhaupt der Gefahrenverhütungsschau unterliegen. Das sind insbesondere die in der Anlage zur GVSVO aufgeführten Objekte. Gemäß § 15 Abs. 2 HBKG findet die Gefahrenverhütungsschau aber auch an allen anderen Bauwerken, Anlagen, Einrichtungen und Lagerstätten statt, die in besonderem Maße brandgefährdet oder brandempfindlich sind oder de-

nen bei Ausbruch eines Brandes oder einer sonstigen Gefahr eine größere Anzahl von Personen gefährdet werden kann. Bei entsprechendem Bedarf ist eine Gefahrverhütungsschau daher auch bei den hier interessierenden Wohn- und Geschäftsgebäuden vorzunehmen, soweit sie nicht ohnehin der Anlage zur GVSVO unterfallen.

Bei der durchgeführten Gefahrverhütungsschau muss ein Mangel festgestellt worden sein, der eine Gefahr verursacht. Da hier dieselben Überlegungen wie bei § 53 Abs. 3 HBO Platz greifen und an nachträgliche Anordnungen auf dieser Grundlage keine unterschiedlichen Anforderungen gestellt werden können, muss es sich wiederum um eine konkrete Gefahr handeln. Das ist der Fall, wenn von der baulichen Anlage aufgrund ihrer Art, ihrer Nutzung, ihrer Lage oder ihres Zustandes bei Ausbruch eines Brandes oder einer sonstigen Gefahr eine Gefährdung für eine größere Anzahl von Personen hervorgerufen werden kann. Diese Voraussetzung für den Erlass einer Brandschutzanordnung nach § 15 Abs. 3 HBKG ist jedenfalls dann erfüllt, wenn eine bauliche Anlage nicht mit dem erforderlichen Brandschutz ausgestattet ist.

b) Adressaten

Maßnahmen nach § 15 Abs. 3 HBKG sind an Eigentümerinnen und Eigentümer, Besitzerinnen und Besitzer und sonstige Nutzungsberechtigte der baulichen Anlage zu richten.

c) Ermessen, Verhältnismäßigkeit

Die Brandschutzdienststellen sind nach § 3 Abs. 3 Satz 2 GVSVO verpflichtet, die Behebung festgestellter Mängel anzuordnen und zu überwachen, d. h. es handelt sich um eine gebundene Entscheidung. Auch ohne ausdrückliche Anordnung gilt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Ausfluss des Rechtsstaatsgebots (Art. 20 Abs. 3 GG) bei allen staatlichen Maßnahmen. Die Ausführungen zu § 53 Abs. 3 HBO gelten entsprechend.

VI. § 177 BauGB – Modernisierungsmaßnahmen

Weiterhin hat die Gemeinde die Möglichkeit, nach § 177 BauGB eine Modernisierungsmaßnahme zu erlassen und dadurch Gebote zur Beseitigung von Missständen oder zur Behebung von Mängeln auszusprechen. Gegenstand eines solchen Gebots können sowohl Wohn- als auch Geschäftsgebäude sein. Da Missstände i. S. d. § 177 Abs. 2 BauGB insbesondere dann vorliegen, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht, was zumindest immer dann der Fall ist, wenn ihr Zustand aus Gründen des Brandschutzes zu beanstanden ist, ließen sich nachträgliche Anordnungen für Brandschutzmaßnahmen durchaus auch auf dieser Grundlage treffen. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Anordnung eines Modernisierungsgebotes nach § 175 Abs. 2 BauGB nur aus städtebaulichen Gründen angeordnet werden darf. Maßgeblich ist da-

¹⁹ Hinweis: § 3 Abs. 3 Satz 4, Abs. 4 und § 4 Abs. 1, 3 Satz 1 HBKG erfordern dabei eine Absprache bzgl. der baulichen (= Bauaufsicht) und betrieblichen (= Feuerwehr) Mängel und dem gebotenen Vorgehen.

²⁰ Eine wiederkehrende brandschutztechnische Prüfung baulicher Anlagen findet in allen Bundesländern statt, deren Bezeichnung aber uneinheitlich ist: „Brandschau“ (Nordrhein-Westfalen), „Hauptamtliche Brandschau“ (Niedersachsen), „Brandsicherheitsschau“ (Berlin, Sachsen-Anhalt), „Brandverhütungsschau“ (Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein), „Gefahrenverhütungsschau“ (Hessen, Rheinland-Pfalz, Thüringen), „Feuerbeschau“ (Bayern).

²¹ § 15 Abs. 1 LBO BW i. V. m. Nr. 1.2 VwV-Brandverhütungsschau BW; Art. 38 Abs. 1 Nr. 1 BayLStVG i. V. m. § 6 BayFBV; § 76 Abs. 1 Nr. 3 BauOBln i. V. m. § 4 BrandsichVOBln; § 33 Abs. 3 BbgBKG i. V. m. § 6 BbgBrSchV; § 5 Abs. 4 BremHilfEG; § 6 Abs. 3 HmbFWG i. V. m. § 4 HmbBrandverhSchauVO; § 19 Abs. 3 BrSchG M-V i. V. m. § 3 BrandverhSchauVO M-V; § 23 Abs. 2 NBrandSchG; § 6 Abs. 1 Satz 2 FSHG NRW; § 23 Abs. 3 LBKG Rh-Pf i. V. m. § 3 GVS-LVO Rh-Pf; § 23 Abs. 1 Nr. 3 SaarBSG i. V. m. § 10 SaarBrandverhSchauVO; § 11 Abs. 4 SächsBRKG i. V. m. §§ 8, 9 SächsBrVSchVVO; § 19 Abs. 1 BrSchG LSA i. V. m. § 5 BrSiVO; § 23 Abs. 1 BrSchG S-H i. V. m. § 4 BrVSchauVO S-H; § 33 Abs. 4 ThBKG.

mit, ob die Missstände eine städtebauliche Dimension erreicht haben. Die städtebauliche Dimension entsteht erst, wenn Defizite einer baulichen Anlage sich auf ihr Umfeld auswirken.²² Diese Bedeutung wird bei unzureichenden Brandschutzmaßnahmen jedoch regelmäßig fehlen. Soweit ersichtlich hat daher bisher auch keine Gemeinde von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

VII. § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 GastG

Die bisher genannten Befugnisnormen erfassen Wohn- und Geschäftsbauten gleichermaßen. Soweit es sich bei der baulichen Anlage um ein Gebäude handelt, in dem eine Gaststätte betrieben wird, kommt als Rechtsgrundlage für nachträgliche Anordnungen von Brandschutzmaßnahmen noch § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 Gaststättengesetz (GastG) in Betracht. Danach können Gewerbetreibenden, die einer Erlaubnis bedürfen, jederzeit Auflagen zum Schutz der Gäste oder der im Betrieb Beschäftigten gegen Gefahren für deren Leben oder Gesundheit erteilt werden.

Für den Vollzug des GastG ist in Hessen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Verordnung über Zuständigkeiten nach der Gewerbeordnung und dem Gaststättengesetz sowie über den Betrieb von Straußwirtschaften (GVBl. 2002, S. 395) der Gemeindevorstand bzw. Magistrat zuständig.

1) Verhältnis zur Baugenehmigung

Es wurde bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass von der Baugenehmigung grundsätzlich Bindungswirkung ausgeht. Da die Genehmigungsfähigkeit eines Bauvorhabens von dessen Nutzung abhängt, bedeutet dies für ein Gebäude, in dem eine Gaststätte betrieben werden soll, dass die Bauaufsichtsbehörde insoweit auch die baurechtlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Gaststättenerlaubnis (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 und 3 GastG) in ihre Prüfung einbeziehen muss und die Gaststättenbehörde daher an die diesbezüglichen Feststellungen in der Baugenehmigung gebunden ist.

Voraussetzung der Bindungswirkung ist nicht die Personenidentität der jeweiligen Adressaten. Die Baugenehmigung gilt auch für und gegen den Rechtsnachfolger des Bauherrn. Deshalb können sich auch diejenigen, die ihr Recht zum Besitz vom Bauherrn ableiten, z. B. Mieter, auf die diesem erteilte Baugenehmigung im Umfang ihrer Bindungswirkung berufen.²³

§ 5 GastG ermächtigt aber zum Schutz gegen Gefahren für Leben und Gesundheit zum Erlass selbstständiger nachträglicher Anordnungen und enthält also eine Durchbrechung des baurechtlichen Bestandsschutzes. Die Befugnisnorm begegnet aus denselben Gründen wie § 53 Abs. 3 HBO keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Umsetzung neuer brandschutzrechtlicher Erkenntnisse ist damit möglich, ohne dass dem der Einwand des Bestandsschutzes entgegengehalten werden könnte.

2) Voraussetzungen

a) Tatbestandliche Voraussetzungen

Es muss sich um eine Auflage zum Schutz der Gäste oder der im Betrieb Beschäftigten gegen Gefahren für deren Leben oder Gesundheit handeln. Das ist bei Auflagen, die dem Feuerschutz dienen, der Fall.

Voraussetzung für eine nachträgliche Anordnung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 GastG ist auch hier eine konkrete Gefahr.²⁴ Insofern gelten die zu § 53 Abs. 3 HBO gemachten Ausführungen entsprechend.

b) Adressat

Adressat des § 5 Abs. 1 GastG ist der Gewerbetreibende, der einer Gaststättenerlaubnis „bedarf“ (§ 2 GastG). § 5 GastG spricht daher nicht nur denjenigen an, der im Besitz einer Gaststättenerlaubnis ist, sondern auch denjenigen, der, ohne im Besitz einer Erlaubnis zu sein, einen erlaubnispflichtigen Gaststättenbetrieb führt.

c) Ermessen, Verhältnismäßigkeit

Zu Ermessen und Verhältnismäßigkeit wird auf die Ausführungen zu § 53 Abs. 3 HBO verwiesen.

VIII. § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ArbSchG – Arbeitsschutz

Ähnliche Anordnungen wie sie auf der Grundlage von § 15 Abs. 3 HBKG durch die Brandschutzdienststellen nach vorangegangener Gefahrenschau getroffen werden können, sind auf der Basis von § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG) gegen Arbeitgeber möglich. Danach sind die gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 Arbeitsschutzzuständigkeitsverordnung²⁵ für die Durchführung des Arbeitsschutzgesetzes zuständigen Regierungspräsidien (in Hessen also Darmstadt, Gießen, Kassel) befugt, im Einzelfall Maßnahmen der Arbeitgeber und der verantwortlichen Personen zur Abwendung einer besonderen Gefahr für Leben und Gesundheit der Beschäftigten anzuordnen. Soweit von einem Gebäude, in dem Beschäftigte (§ 2 Abs. 2 ArbSchG) tätig sind, wegen unzureichendem Brandschutz Gefahren ausgehen, können nachträgliche Brandschutzanordnungen daher auch auf dieser Rechtsgrundlage ergehen.

B) Rechtsschutzmöglichkeiten

Ratsam ist ein Prozess vermeidendes Vorgehen, das auf den Konsens mit den Behörden abzielt. Durch ein langwieriges Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren entstehen nur unnötige Kosten (Mietausfälle, Schadensersatzansprüche der Mieter). Schlagwortartig ist den von nachträglichen Anordnungen Betroffenen daher Folgendes zu empfehlen:

I. Bereits nach einer Anhörung (§ 28 HVwVfG) unverzüglich in Kontakt mit der Behörde treten (Ortstermin, konsensuales Vorgehen). Vermeidung des Erlasses von Regelungen, die in Bestandskraft erwachsen und einer Vollstreckung zugänglich sind; besser: Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

II. Nachträglicher Rechtsschutz gegen Anordnungen der Behörden

1) Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 VwGO bei angeordnetem Sofortvollzug bei Gericht
Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass bei nachträglichen Anordnungen die Behörde – soweit der Brandschutz betroffen ist – den Sofortvollzug anordnen wird. Ein Rechtsbehelf (Widerspruch oder Klage) hiergegen hat somit keine aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO). Ein beim zuständigen Verwaltungsgericht hiergegen gerichteter Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO hat Erfolg, wenn die Behörde offensichtlich irrtümlich vom Vorliegen einer Gefahr für Leben und Gesundheit ausgegangen ist.

2) Antrag auf Aufhebung der Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 4 VwGO bei der Behörde
Zugleich sollte überlegt werden, einen Antrag nach § 80 Abs. 4 VwGO bei der Behörde selbst zu stellen bzw. unverzüglich einen Ortstermin zu vereinbaren, um Einzelheiten konsensual am Objekt zu klären. Ggf. kommt die Zuziehung eines Brandschutzsachverständigen in Betracht.

3) Beim Verwaltungsgericht sollte ein „früher erster Termin“ (Erörterungstermin) angestrebt werden, um für den Mandanten eine rasche Klärung zu erreichen. Dies auch im Hinblick auf ein ggf. drohendes, sofort vollziehbares Nutzungsverbot gem. § 72 HBO bis zur Beseitigung einer konkreten Brandgefahr.

22 Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 9. Aufl., Rn. 16 zu § 177.

23 Michel/Kienzle/Pauly, GastG, 14. Aufl., § 4 Rn. 65; im Ergebnis ebenso VGH Kassel GewArch 1996, 251, 252.

24 BVerwG GewArch 1995, 34.

25 GVBl. I 2003, 216.

4) Ggf. ist ein Vorgehen gegen Zwangsmittel erforderlich (§§ 68 ff. HessVwVG). Hier ist für ein erfolgreiches Vorgehen insbesondere auf die Formerfordernisse des Vollstreckungsrechts zu achten (Androhung, Bestimmtheit, Zustellung) bzw. auf die Geeignetheit des Zwangsmittels (z. B. auch: § 71 Abs. 2 HessVwVG: keine doppelte Anordnung von Zwangsmitteln).

C. Zusammenfassung

Für die Durchbrechung des baurechtlichen Bestandsschutzes und die Möglichkeit nachträglicher Anordnungen an genehmigte Wohn- und Geschäftsbauten aus Gründen des Brandschutzes kommen verschiedene Rechtsgrundlagen in Betracht.

Zentrale Befugnisnorm ist § 53 Abs. 3 HBO, der die unteren Bauaufsichtsbehörden ermächtigt, nachträgliche Anordnungen an rechtmäßig bestehende bauliche Anlagen zu stellen, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für Leben und Gesundheit oder von schweren Nachteilen für die Allgemeinheit notwendig ist. Der Verstoß gegen Vorschriften zum Brandschutz wird in aller Regel als erhebliche Gefahr anzusehen sein. Gemäß § 15 Abs. 3 HBKG können die Brandschutzdienststellen der Landkreise sowie der

kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden, die ein eigenes Bauaufsichtsamt haben, die Beseitigung der bei einer Gefahrverhütungsschau festgestellten Mängel anordnen.

Soweit es sich bei der baulichen Anlage um ein Gebäude handelt, in dem eine erlaubnispflichtige Gaststätte betrieben wird, können ferner gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1, 2 GastG nachträgliche Anordnungen zum Schutz der Gäste oder der im Betrieb Beschäftigten gegen Gefahren für deren Leben oder Gesundheit ergehen. Diese Voraussetzung ist stets dann gegeben, wenn eine erlaubnispflichtige Gaststätte nicht mit dem erforderlichen Brandschutz ausgestattet ist. Für diese Maßnahmen ist der Gemeindevorstand zuständig.

Entsprechendes kann für Gebäude, in denen Beschäftigte i. S. d. § 2 Abs. 2 ArbSchG tätig sind, auf der Grundlage von § 22 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 ArbSchG durch die Regierungspräsidien angeordnet werden.

Nach allen Befugnisnormen ist eine fachkundige Feststellung erforderlich, dass im Brandfalle nach den örtlichen Gegebenheiten der Eintritt eines Schadens nicht ganz unwahrscheinlich ist. Auch bei Maßnahmen, die dem Brandschutz dienen, reicht es nicht aus, dass dieser im Sinne einer Gefahrenvorsorge optimiert wird. ■