



Abb. 1: Die Brandschutzanforderungen des Arbeitsrechts und des Bauordnungsrechts weisen nicht immer in dieselbe Richtung.

# Brandschutzrecht vs. Arbeitsstättenrecht – Teil 1

Die bestehenden Differenzen zwischen den behördlichen Brandschutzanforderungen des Bauordnungsrechts und des Arbeitsstättenrechts führen häufig zu Konflikten. Es irritiert, dass durch die Instanzen des Arbeitsschutzes eigene Brandschutzbestimmungen definiert werden – schließlich gewährleisten die bauordnungsrechtlichen Vorschriften bereits die Gesundheit und das Überleben der Gebäudenutzer im Brandfall – und dies ungeachtet der Frage, ob es sich um Arbeitnehmer oder sonstige Personen handelt.

Matthias Dietrich

**N**ähert man sich der Thematik, so ist festzustellen, dass das Bauordnungsrecht und das Arbeitsstättenrecht wesentliche Unterschiede aufweisen – schließlich handelt es sich um völlig verschiedene Rechtsgebiete.

Das Bauordnungsrecht richtet seine Anforderungen in erster Linie an den Bauherren. Das Arbeitsstättenrecht wiederum zielt auf den Arbeitgeber eines Gebäudes ab und soll insbesondere die tätigkeitsbezogenen Risiken abdecken.

Während das Bauordnungsrecht Landesrecht ist, liegt das Arbeitsstättenrecht in der Zuständigkeit des Bundes. Auch der Zeitpunkt des behördlichen Tätigwerdens unterscheidet sich wesentlich.

Die bauordnungsrechtlichen Instanzen sind in erster Linie vor Baubeginn und während der baulichen Realisierung aktiv. Die Aktivität des Arbeitsschutzes startet zumeist erst mit Aufnahme der Nutzung durch den Betreiber. Betrachtet man statt der vorgenannten formalen Unterschiede den Inhalt der Brandschutzanforderungen, so stellt man fest, dass der bauaufsichtliche Brandschutz und die Arbeitsschutzbestimmungen offensichtlich ein unterschiedliches Sicherheitsniveau beschreiben. Anders sind einige signifikante Unterschiede nicht zu erklären. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, warum die Bestimmungen des Arbeitsschutzes eigenständige Brandschutzanforderungen definieren (müssen). Sind die bauordnungsrechtlichen Anforderungen etwa so unzureichend, dass für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein gesondertes Sicherheitsniveau zugewiesen werden muss? Und wenn ja, warum wird dieses zusätzliche Sicherheitsniveau lediglich den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und nicht allen Nutzern eines Gebäudes zuteil? Hinsichtlich der Wertung entsprechend unterschiedlicher Brandschutzbestimmungen im Arbeitsstättenrecht und im Bauordnungsrecht ist bereits im Vorfeld darauf hinzuweisen, dass die Brandschutzanforderungen des Bauordnungsrechts in den vergangenen Jahrhunderten unter der Bezugnahme auf Schadensereignisse, Praxisversuche und entsprechende technische Normen weiterentwickelt wurden. Spätestens seit den großen Stadtbränden im Mittelalter ergab sich die zwingende Notwendigkeit einer behördlichen Regulierung. Seit dieser Zeit werden die bauordnungsrechtlichen Brandschutzanforderungen regelmäßig anhand konkreter Schäden und unter Bezugnahme auf (neue) technische Möglichkeiten angepasst. Sie durchlaufen dabei in aller Regel ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung zahlreicher Instanzen. Derartige demokratische Abläufe scheinen in der Brandschutzwelt des Arbeitsstättenrechts nicht zu existieren. Die Bestimmungen des Arbeitsschutzes werden im Vorfeld keiner öffentlichen Anhörung unterzogen. Häufig fehlt es schlichtweg an einer Begründung, aufgrund welcher technischen Kenntnisse oder konkreter Schadensereignisse die definierten Brandschutzanforderungen des Arbeitsstättenrechts für erforderlich gehalten werden.

Nr.	Anzahl der Personen (Einzugsgebiet)	Lichte Breite (in m)
1	bis 5	0,875
2	bis 20	1,00
3	bis 200	1,20
4	bis 300	1,80
5	bis 400	2,40

Quelle: Dietrich

Abb. 2: Mindestbreite der Fluchtwege [eigene Darstellung gemäß ASR A2.3]

Die konkurrierenden Sicherheitsstandards führen faktisch dazu, dass Arbeitnehmern gegenwärtig ein höheres Sicherheitsniveau eingeräumt wird, als dies bei allen anderen Bürgerinnen und Bürgern der Bundesrepublik gegeben ist. Es stellt sich die Frage, ob es diese gravierenden Differenzen im Zuge der behördlichen Brandschutzbestimmungen überhaupt geben darf! Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland führt aus, dass derartige Unterscheidungen unzulässig sind.

Beispielsweise garantiert Artikel 2 Absatz 2 des Grundgesetzes:

„JEDER hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ [01].

Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes ergänzt ferner:

„ALLE MENSCHEN sind vor dem Gesetz gleich“ [01].

Aus Sicht des Autors spricht somit einiges dafür, dass die bestehenden konkurrierenden Brandschutzanforderungen im Bauordnungsrecht und im Arbeitsstättenrecht einen Widerspruch zum deutschen Grundgesetz darstellen und damit verfassungswidrig sind. Man möge sich in diesem Zusammenhang vorstellen, derartige Widersprüche zwischen Bauordnungsrecht und Arbeitsstättenrecht bestünden auch in anderen Fachgebieten. Dazu lohnt ein Vergleich mit der Standsicherheit von Arbeitsstätten. Im Gegensatz zum Brandschutz hat man sich hinsichtlich der Standsicherheit von Arbeitsstätten gegen die Entwicklung eigener Bestimmungen entschieden. Dementsprechend führt der Anhang zur Arbeitsstättenverordnung unter Nummer 1.1 lediglich kurz und knapp aus:

„Gebäude für Arbeitsstätten müssen eine der Nutzungsart entsprechende Konstruktion und Festigkeit aufweisen“ [02].

Gesetzt den Fall, dass bei der Bemessung der Standsicherheit von Gebäuden für Arbeitsstätten andere Bemessungsregeln als für sonstige Gebäude bestünden, müsste eine derartige Unterscheidung unbestritten als grober Unsinn anzusehen sein. Warum wird dagegen jedoch akzeptiert, dass hinsichtlich des Brandschutzes massive unterschiedliche Vorgaben bestehen? Es ist schließlich nicht plausibel nachzuvollziehen, warum für die Besucher einer Diskothek oder die Kunden einer Verkaufsstätte andere Brandschutzanforderungen als für den dort beruflich tätigen Personenkreis gelten sollen.

Fordert man einen einheitlichen Brandschutzstandard für alle Nutzer eines Gebäudes, so ist in diesem Zusammenhang zunächst die Frage zu beantworten, ob dabei die Arbeitsschutzanforderungen oder die bauordnungsrechtlichen Bestimmungen maßgebliche Grundlage sein sollen. Um diese Frage zu beantworten, muss man sich mit den konkreten konkurrierenden Brandschutzanforderungen beider Rechtsgebiete beschäftigen.

#### Rettenwegbreiten für Arbeitsstätten

Die im Arbeitsstättenrecht geforderten Rettenwegbreiten führen vermehrt zu Auseinandersetzungen. Die ASR A2.3 sieht die in Abbildung 2 dargestellten Mindestbreiten vor [03]. Bereits bei einer groben Betrachtung der vorgenannten Breiten fällt auf, dass diese Werte weit von der üblichen und logisch nachvollziehbaren Zahlenlogik entfernt liegen. Während bereits für fünf Personen eine Rettenwegbreite von fast 0,90 m eingefordert wird, dürfen auf einen Rettenweg von 1 m schon 20 Personen angesetzt werden.

Quelle: Dietrich

Lichte Breite	ASR A2.3	MVStättV
0,90 m	bis 5 Personen	bis 100 Personen
1,00 m	bis 20 Personen	bis 100 Personen
1,20 m	bis 200 Personen	bis 200 Personen
1,80 m	bis 300 Personen	bis 300 Personen
2,40 m	bis 400 Personen	bis 400 Personen

Abb. 3: Flucht- bzw. Rettungswegbreiten gemäß ASR A2.3 und MVStättV [eigene Darstellung]

Quelle: Dietrich

Lichte Breite	Pers. / 0,10 m gemäß ASR A2.3	Pers. / 0,10 m gemäß MVStättV
0,90 m	0,56	11,11
1,00 m	2,00	10,00
1,20 m	16,66	16,66
1,80 m	16,66	16,66
2,40 m	16,66	16,66

Abb. 4: Evakuierungsraten gemäß ASR A2.3 und MVStättV [eigene Darstellung]

Kaum zu glauben, aber die Vergrößerung des Rettungswegs um 0,10 m führt in der Welt des Arbeitsschutzes zu einer Erhöhung der Evakuierungsrate um den Faktor 4! Vergrößert sich die Breite des Rettungswegs von 1 m auf 1,20 m, ergibt sich die nächste Vervielfachung der Evakuierungsrate. Nunmehr erlauben die Bestimmungen des Arbeitsstättenrechts die Nutzung dieses Rettungswegs durch insgesamt bis zu 200 Personen. Diese Verbreiterung des Rettungswegs um lediglich 0,20 m führt somit zur Erhöhung der Evakuierungsrate um den Faktor 10!

Es liegt auf der Hand, dass derartige Sprünge bei der Evakuierungsrate weder durch rechnerische Simulation noch durch praktische Personenversuche begründet werden können. Somit findet sich in den Erläuterungen der Arbeitsschutzbestimmungen dafür auch keine plausible Erklärung. Dass die vorgenannten Anforderungen getrost als weltfremd anzusehen sind, verdeutlicht die in Abbildung 3 dargestellte Gegenüberstellung mit den Vorgaben der erforderlichen Rettungswegbreiten für Versammlungsstätten gemäß den Bestimmungen der Muster-Versammlungsstättenverordnung [04]:

Während die Evakuierungsraten für Rettungswege mit einer Breite ab 1,20 m deckungsgleich sind, zeigen sich bei einer geringeren Breite erhebliche Unterschiede. Beispielsweise genügen gemäß den Anforderungen der Muster-Versammlungsstättenverordnung zwei Ausgänge mit einer Breite von (lediglich) 0,90 m zur Entfluchtung von bis zu 200 Personen. Teilt man diesen Personenstrom gleichmäßig auf beide Ausgangstüren auf, so dürfen auf jeden der beiden Fluchtwege bis zu 100 Personen angewiesen sein. Zum Vergleich: Die Bestimmungen des Arbeitsschutzes erlauben für Rettungswege mit einer Breite von 0,90 m lediglich die Entfluchtung von bis zu fünf Personen.

Die unterschiedlichen Evakuierungsraten können anschaulich dargestellt werden, wenn die zulässige Personenzahl pro 0,10 m Rettungswegbreite für Arbeitsstätten und Versammlungsstätten gegenübergestellt wird (siehe Abbildung 4). Während sich bei Rettungswegebreiten von mindestens 1,20 m ein zulässiger Personenstrom von 16,66 Personen pro 0,10 m ergibt, beträgt der zulässige Personenstrom gemäß ASR bei Rettungswege mit einer Breite von 0,90 m lediglich 0,56 Personen pro 0,10 m.

Aufgrund der offensichtlichen Widersprüche zwischen den Rettungswegbreiten im Arbeitsstättenrecht und im Bauordnungsrecht wurde durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin ein Fachgutachten über den Einfluss von Wegbreiten, Treppen, Türen und Einengungen auf die Entfluchtung in Auftrag gegeben (siehe Abbildung 5). Dieses Gutachten kommt in seiner 1. Auflage aus 2020 zu folgendem Ergebnis:

„Türbreiten von 0,90 m oder 1,20 m bedingen keine statistisch erkennbaren Unterschiede bei den Evakuierungszeiten. Im Gegensatz dazu besitzen Alarmierungs- und Reaktionszeiten viel stärkere Auswirkungen auf die Evakuierungsabläufe [...]“ [05].

Vor diesem Hintergrund spricht einiges dafür, dass die bestehenden Rettungswegbreiten der ASR zwingend einer Überarbeitung bedürfen.

Die Notwendigkeit einer Überarbeitung wird auch aus dem folgenden Beispiel deutlich: Die Dachterrasse des Reichstagsgebäudes in Berlin verfügt über eine rechtmäßige Genehmigung als Versammlungsstätte. Entsprechend den bauordnungsrechtlichen Bestimmungen (unter Berücksichtigung der Evakuierungsraten gemäß MVStättV) beträgt die zulässige Nutzerzahl bis zu 700 Personen. Diese Zahl wurde durch die zuständigen Instanzen des Arbeitsschutzes aufgrund der zur Verfügung stehenden Rettungswegbreiten infrage gestellt. Gemäß den Bestimmungen des Arbeitsschutzes wurde eine zulässige Personenzahl auf maximal 80 Personen gefordert! Anders als in zahlreichen Einzelfällen löste diese Entscheidung offensichtlich den Unmut der Bundestagsabgeordneten aus. Es war nicht plausibel zu erklären, weshalb eine derartige Nutzungsbeschränkung für eine rechtskonform genutzte bauliche Anlage erforderlich ist.



Abb. 5: Fachgutachten über den Einfluss von Wegbreiten, Treppen, Türen und Einengungen auf die Entfluchtung

Zur Aufklärung dieser Diskrepanz wurden schließlich die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags um die Ausarbeitung einer entsprechenden Stellungnahme hinsichtlich der Wertungsunterschiede zwischen Arbeitsstätten- und Versammlungsstättenrecht gebeten. Diese Ausarbeitung vom 19.05.2014 führt zu der entsprechenden Fragestellung Folgendes aus:

*„Sowohl das Arbeitsstättenrecht als auch das Versammlungsstättenrecht haben als gemeinsames Schutzgut das verfassungsrechtlich garantierte Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit. Dieses Grundrecht soll für Arbeitnehmer während der Arbeitstätigkeit und für die Besucher einer Veranstaltung durch die dargestellten Rechtsbereiche sichergestellt werden. Es wäre dem Verfassungsrecht fremd, das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit eines Arbeitnehmers während seiner Arbeitstätigkeit höher zu bewerten als das eines Besuchers einer Versammlungsstätte. Grundsätzlich können deshalb für Arbeitnehmer keine höheren Standards zum Schutz des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit als für Besucher gefordert werden, wenn die Arbeitsstätte gleichzeitig eine Versammlungsstätte darstellt. [...]*

*Die ASR A2.3 haben deshalb auch im Arbeitsstättenrecht lediglich die Funktion, als Hilfsmittel oder Beweislastregeln die Feststellung der Übereinstimmung der Arbeitsstätten mit den rechtlichen Anordnungen der ArbStättV zu ermöglichen. Auch im Baunebenrecht (Arbeitsstättenrecht) ist es also möglich, den Nachweis der Erfüllung der arbeitsstättenrechtlichen Anforderungen auch auf andere Weise zu erbringen als durch die Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften der ASR A2.3. Dies kann etwa durch Sachverständigengutachten oder anderweitige sicherheitstechnische Regelwerke (sog. antizipierte Sachverständigengutachten) erfolgen, die im Versammlungsstättenrecht Anwendung finden“ [06].*

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags bestätigen also im Zuge der Ausarbeitung ausdrücklich, dass es unzulässig ist, wenn in den gesetzlichen Bestimmungen für verschiedene Personengruppen unterschiedliche verbindliche Sicherheitsstandards definiert werden. Sie verweisen ausdrücklich darauf, dass die sichere Entfluchtung einer Arbeitsstätte auch abweichend von den Vorgaben der ASR A2.3 auf der Grundlage eines Sachverständigengutachtens erfolgen kann.

Dieses Sachverständigengutachten kann sich auf die erprobten und anerkannten Bemessungswerte der Muster-Versammlungsstättenverordnung stützen.

Die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags führt als Fazit treffend aus:

*„Das Schutzziel des Bauordnungsrechts [...] sowie des Arbeitsstättenrechts besteht darin, durch entsprechende Regelungen für Versammlungs- und Arbeitsstätten einen möglichst optimalen Schutz von Personen vor einer Beeinträchtigung ihrer körperlichen Integrität und eine rasche Evakuierung bei Eintritt von Schadensfällen zu gewährleisten. Zumindest für diesen Bereich dürften keine Wertungsunterschiede zwischen dem Arbeitsstättenrecht als Teil des Baunebenrechts und dem Bauordnungsrecht bestehen“ [06].*

#### **Ausblick**

Konkurrierende Brandschutzanforderungen des Arbeitsstättenrechts und des Bauordnungsrechts stellen aus Sicht des Autors einen Verstoß gegen das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland dar. Die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags hinsichtlich der „Wertungsunterschiede zwischen Arbeitsstätten- und Versammlungsstättenrecht“ vom 19.05.2014 stützt diese Einschätzung [06].

Vor diesem Hintergrund ist nunmehr zu prüfen, ob die höheren Brandschutzanforderungen des Arbeitsschutzes auf sämtliche Gebäude und Nutzungen zu erweitern sind. Hinsichtlich der erforderlichen Breite von Rettungswegen besteht jedoch entsprechend den vorgenannten Ausführungen Klarheit, dass diese Arbeitsschutzanforderungen nicht plausibel und somit entbehrlich sind. Es ist bemerkenswert, dass diese Auffassung (inzwischen) auch von den offiziellen Instanzen des Arbeitsschutzes geteilt wird. Dort wird offen eingeräumt, dass die geforderten Mindestbreiten von Rettungswegen gemäß den aktuellen Bestimmungen des Arbeitsschutzes in weiten Teilen nicht plausibel sind. Wenn selbst die Autoren der Arbeitsschutzbestimmungen nicht mehr auf die eigenen Brandschutzvorschriften vertrauen, ist die ersatzlose Abschaffung dieser Vorgaben die einzige logische Konsequenz. Alles andere würde die Glaubwürdigkeit des Verordnungsgebers unwiderruflich infrage stellen. ■

## Quellen

[1] Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546).

[2] Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung – ArbStättV) in der Fassung vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 1328), zuletzt geändert durch Art. 226 V vom 19. Juni 2020; (BGBl. I Nr. 29, S. 1328) in Kraft getreten am 27. Juni 2020.

[3] Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Technische Regeln für Arbeitsstätten (ASR); ASR A2.3. Fluchtwege und Notausgänge, Flucht- und Rettungsplan; August 2007 (GMBI 2007, S. 902; zuletzt geändert GMBI 2017, S. 8).

[4] Musterverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten (Muster-Versammlungsstättenverordnung – MVStättVO) in der Fassung Juni 2005; zuletzt geändert durch Beschluss der Fachkommission Bauaufsicht vom Juli 2014.

[5] baa: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: Fachgutachten zu Fluchtwegen in Arbeitsstätten – Einfluss von Wegbreite, Treppen, Türen und Einengungen auf die Entfluchtung; 1. Auflage 2020; Dortmund/Berlin/Dresden.

[6] Wissenschaftliche Dienste; Deutscher Bundestag: Wertungsunterschiede zwischen Arbeitsstätten- und Versammlungsstättenrecht; Ausarbeitung WD 7 – 3000 – 115/14; 19. Mai 2014.

## Autor

**Dipl.-Ing.**

**Matthias Dietrich**

Prüfsachverständiger für den Brandschutz; Rassek & Partner Brandschutzingenieure Wuppertal (NRW) und Würzburg (BY)

