



Abb. 1: Onkel Olli's Kiosk (Hannover)

Mythos: „Jede Nutzungsänderung erhöht das Risiko“

Bei Nutzungsänderungen im Bestand, bei Umbaumaßnahmen und selbst bei Mieterwechseln werden nicht selten erhöhte Risiken unterstellt, um darüber Anpassungsverlangen für den vorbeugenden Brandschutz wie an einen Neubau zu begründen oder Nutzungen gleich komplett zu untersagen.

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

Ein Beispiel: Onkel Olli's Kiosk, Hannover. Seit über zwölf Jahren drängen sich Kunden in diesem Kiosk, einem beliebten Getränkeverkauf in studentischer Lage, gelegen in einem EG-Bereich (Nutzfläche ca. 83,5 m²), der zuvor als Lotteriekiosk genutzt wurde.

Die Haupteinschließung erfolgt über einen Zugang vom Gehweg, eine weitere Erschließung befindet sich zum angrenzenden Treppenraum des viergeschossigen Wohngebäudes der GK 4.

Nachbarlicher Unmut führte zu der Anfrage, ob für die oben benannte „Umnutzung“ denn eine Baugenehmigung vorliege. Da eine solche nicht vorzuweisen war, erhielt der Mieter vom Bauamt eine Nutzungsuntersagung mit sofortigem Vollzug.

„Risiken ausschließen“ hat **hohe wirtschaftliche Konsequenzen**,
der reale Nutzen ist immer schwerer nachweisbar.

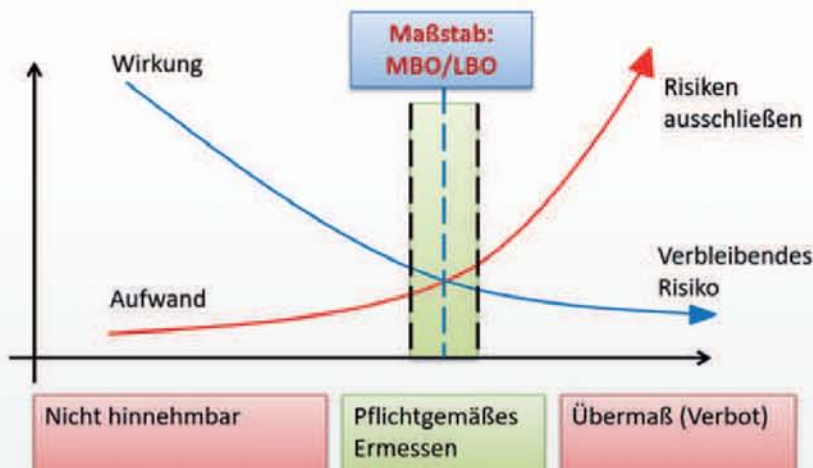


Abb. 2: Das Verhältnismäßigkeitsprinzip soll vermeiden, dass Bauherren durch ein Übermaß an Forderungen regelrecht stranguliert werden.

Diese konnte durch öffentliche Darstellung in der Presse zwar abgewendet werden, Bedingung für die Weiternutzung war aber eine zeitnahe Einreichung eines Bauantrags. Für den antragsgegenständlichen Kiosk selbst ergaben sich aus der Baugenehmigung zwar keine Auflagen, wohl aber für den angrenzenden Treppenraum. Dort seien durch den Betreiber „soweit noch nicht vorhanden, eine Öffnung zur Rauchableitung an oberster Stelle“ und „die Sicherstellung der Nutzbarkeit dieses 2. Rettungsweges für mobilitätseingeschränkte Personen [...] sicherzustellen, dass die vier Stufen im Treppenhaus [...] durch geeignete Maßnahmen überwunden werden können“. Die Frage nach Sinnhaftigkeit, kausalem Zusammenhang und Verhältnismäßigkeit zwischen diesen Maßnahmen und dem Kiosk wäre sicherlich schon einen Artikel wert. Hier geht es jedoch um die **unterstellte Nutzungsänderung**, also um die **Grundannahme eines erhöhten Risikos**, als **Ausgangspunkt für die Forderung nach einem Bauantrag**, der wiederum als **Grundlage für das Anpassungsverlangen** diene. Derart kaum hinterfragte Prämissen eines erhöhten Risikos gehen weit über das obige Fallbeispiel hinaus und betreffen z.B. auch **Umnutzungen** von Büroflächen zu Wohnnutzungen oder umgekehrt, also Standardnutzungen im vereinfachten Verfahren – weit entfernt vom Sonderbau.

Handelt es sich dabei also um ein im Standardbau nicht zulässiges Risiko?

Zum eingepreisten Risiko

Landesbauordnungen (LBO) beschreiben Standardbauten und damit einhergehend die dabei zulässigen Nutzungen. So ist es dem Baurecht erst einmal völlig egal, ob sich in einem Gebäude eine Wohnung, ein Büro oder ein Kiosk befindet – unterhalb des Anwendungsbereichs von Sonderbauten sind derartige Risiken von den dazu legitimierten Politikern in den Landesbauordnungen (LBO) sozusagen „eingepreist“. Bei Einhaltung der materiellen Anforderungen des Baurechts besteht somit ein Recht zu bauen. Bei jeder dieser Nutzungen kann also eine Baugenehmigung erteilt werden ohne weitergehende Anforderungen, ganz im Sinne der Gesetzgeber (s. Abb. 2). Ähnliches kann aber auch angenommen werden bei o.a. Umnutzungen in legal errichteten Gebäuden. Schließlich waren auch diese Gebäude nach bauzeitlicher Ausführung (z.B. feuerhemmende Holzbalkendecken) zulässig. Wäre also die neu angestrebte Nutzung bereits im Zuge der Errichtung des Gebäudes aufgenommen worden, wären ja auch keine Anpassungen an das heutige Baurecht erforderlich. Somit stellt sich auch in diesen Fällen die Frage, welches Risiko sich bei einer schon vorher zulässigen Nutzung eigentlich erhöht.



Abb. 3: Brandschutz und Baurecht, optisch aufbereitet durch R. Abraham

Bewertung von Gefährdungspotenzialen

Für eine erste Einschätzung, ob von einem Mieterwechsel bzw. einer Nutzungsänderung ein „höheres Risiko“ ausgeht (höher als was?), stehen folgende Instrumente zur Verfügung:

- Allgemeine Gefahrendefinition
- Risikobewertung nach LBO
- Gefährdungsbeurteilung nach ArbStättVO
- Änderung der Personenzahl
- Gibt es einen Raum mit erhöhter Explosions- und Brandgefahr?
- Besteht erhöhte Brandgefahr?

Als Referenzfall beziehen wir uns dabei stets auf Onkel Olli's Kiosk.

Bildquelle: Ralf Abraham

10	Erhöhte Explosions- und Brandgefahr	
9	Hochhäuser	
8	Krankenhäuser	
7	Pflegeeinrichtungen	
6	Versammlungsstätten	
5	Beherbergungsstätten	
4	Kleine Verkaufsstätten	LBO -
3	Wohnen (mit Schlafen)	Standard-
2	Büro- und Verwaltungsnutzung	Bauten
1	Camping- und Wochenendplätze	

Abb. 4: Aus unterschiedlichen Nutzungen ergeben sich unterschiedliche Risiken (exemplarische Darstellung)

Bildquelle: Ralf Abraham

Gefährdung nach Art der Nutzung (Beispiele, nicht abschließend)

10	Atomkraftwerk, Hochsicherheitslabor, ...	
9	Stahlwerk, Gießerei, ...	
8	Drehende Maschinen, starker Verkehr, ...	
7	Fabrikationsflächen mit hoher Gefährdung	
6	Fabrikationsflächen mit mittlerer Gefährdung	
5	Fabrikationsflächen mit geringer Gefährdung	
4	Lagerflächen mit brennbarem Lagergut	
3	Büro und Verwaltungsnutzung > 400 m ²	siehe
2	Büro- und Verwaltungsnutzung < 400 m ²	LBO
1	Lagerfläche, kein brennbares Lagergut	

Abb. 5: Aus unterschiedlichen Nutzungen ergeben sich unterschiedliche Risiken (exemplarisch dargestellt).

a) Allgemeine Gefahrendefinition

Wie in Abbildung 3 dargestellt, gibt es unterschiedliche Gefährdungsbegriffe, zu messen an den Schutzzielen der jeweiligen LBO. Denn nicht jede Gefährdungskategorie berechtigt das Bauamt zum Einschreiten. Erst bei fachkundiger Feststellung einer konkreten und dauerhaften Gefahr im jeweiligen Einzelfall hat die Bauaufsicht die rechtliche Möglichkeit, Anpassungen zu verlangen. **Die Gefahrenlage muss grundsätzlich objektiv vorliegen.** Dabei kommt es auf die Vorstellungen eines idealtypisch fähigen, besonnenen und sachkundigen Durchschnittsbeamten und nicht auf die subjektive Befürchtung eines besonders ängstlichen Beamten an (Hornmann: Hess. BauO § 3 Rn. 19) [1].

Dass sich aus einem Mieterwechsel, in diesem Fall der Umwandlung von einer Kiosknutzung in eine andere Kiosknutzung, ein höheres Risiko herleiten lässt, ist wenig nachvollziehbar. Am ehesten befinden wir uns im Bereich zwischen einer Putativ- und einer Anscheinse Gefahr. Onkel Olli's Kiosk befindet sich sozusagen hiernach weiterhin im „grünen Bereich“.

b) Risikobewertung nach LBO

Aus unterschiedlichen Nutzungen ergeben sich unterschiedlichste Risiken, exemplarisch dargestellt in Abbildung 4. Dabei wird unterschieden zwischen Standardnutzungen, geregelt in den LBOs, und geregelten bzw. unregulierten Sonderbauten, an die höhere Anforderungen gestellt oder für die Erleichterungen gestattet werden können. Insbesondere bei Beibehaltung der Kiosknutzung war und ist der Kiosk dem Grunde nach gemäß LBO zulässig.

Onkel Olli's Kiosk befindet sich auch danach weiterhin im „grünen Bereich“.

c) Risikobewertung nach ArbStättV

Die Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) regelt als Bundesgesetz den Schutz von Arbeitnehmern. Abbildung 5 stellt exemplarisch unterschiedlichste Gefährdungskategorien dar. Bei Einhaltung der Arbeitsstättenregeln (ASR) besteht die Anfangsvermutung, auf der sicheren Seite zu sein, darüber hinaus sind aber auch Gefährdungsbeurteilungen nach § 3 ArbStättV zulässig. Die Verantwortung für geeignete Maßnahmen liegt dabei beim Arbeitgeber und **bedarf keiner Genehmigung durch die Baubehörde.**

Vor dem Hintergrund der erforderlichen Flexibilisierung, gerade für den Mittelstand, hat der Gesetzgeber gegenüber der Fassung von 1975 in der Fassung von 2004 Mindestvorschriften festgesetzt. Also sind z.B. keine Zahlenangaben mehr für die lichte Höhe, für Mindestlufttraum und für ausreichendes Tageslicht als festgesetztes Maß ausgewiesen. Ausnahmen können zugelassen werden, wenn der Arbeitgeber andere, ebenso wirksame Maßnahmen trifft und die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist.

Nach den Grundsätzen für Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten hat der Arbeitgeber dabei den Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene, die ergonomischen Anforderungen und die Arbeitsstättenregeln (ASR) zu berücksichtigen. Durch die Umwandlung einer Kiosknutzung in eine andere Kiosknutzung mit vorher und nachher maximal zwei Arbeitnehmern entsteht weder eine andere noch eine besonders gefährliche Situation. Onkel Olli's Kiosk befindet sich somit auch danach im „grünen Bereich“.

d) Änderung der Personenzahl

Es käme eine deutlich erhöhte Personenzahl infrage. Aus einer Übersicht verschiedener (Rechts-)Normen zu Öffnungsbreiten ergibt sich ein erster Hinweis für weitergehende Anforderungen, jeweils abhängig von der Personenzahl (s. Abb. 6). Da sich im Kiosk weder die Personenzahl noch die Rettungswegesituation verändert, befindet sich Onkel Olli's Kiosk auch danach noch im „grünen Bereich“.

Gefährdungsbeurteilung nach Personenanzahl

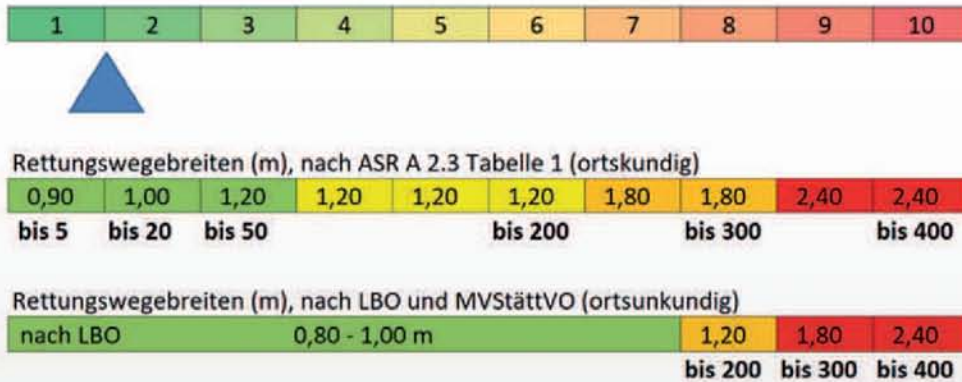


Abb. 6: Gegenüberstellung von Rettungswegebenen nach unterschiedlichen (Rechts-) Normen.

e) Räume mit erhöhter Explosions- und Brandgefahr

Räume mit erhöhter Brand- und Explosionsgefahr sind u.a. geregelt in der TRGS 800 in Verbindung mit der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV). So sind ergänzende Schutzmaßnahmen gegen physikalisch-chemische Einwirkungen, insbesondere gegen Brand- und Explosionsgefahren, zu beachten. Besteht neben der Brandgefährdung auch eine Explosionsgefährdung, dann sind z.B. die TRGS 200 ff., TRBS 21521 oder TRGS 720 ff. zur Beurteilung der Explosionsgefährdung heranzuziehen.

Hilfreich für die vom Gesetzgeber gemeinten Größenordnungen zu Räumen mit erhöhter Explosions- und Brandgefahr, finden sich Legaldefinitionen z.B. in der VwVSächsBO, unter Punkt 2.4.2, zu Nr. 17: Holzbearbeitungsbetriebe, Lackfabriken, Spritzlackierräume, Feuerwerks-, Munitions- und Sprengstofffabriken, Tankstellen. Kioske (aber auch Putzmittelräume, Teeküchen und Kopierräume) gehören ausdrücklich nicht dazu [2]. Durch Beibehaltung der Kiosknutzung entsteht kein Raum mit erhöhter Explosions- und Brandgefahr. Onkel Olli's Kiosk befindet sich auch danach im „grünen Bereich“.

f) Erhöhte Brandlasten

Für Orientierungswerte für Brandlasten von Wohnnutzungen kann z.B. auf die DIN EN 1991-1-2 vom Sept 2003, dort die Tabelle E.4, verwiesen werden. Dort finden sich Brandlastdichten von ca. 217 kWh/m² (bei einer 80 %-Fraktile 264 kWh/m²).

Eine derartige Brandlast ist im Baurecht sozusagen eingepreist. Interessant ist aber auch ein Blick in den § 11 (1) Abs. 3 der Musterfeuerungsverordnung (MFeuV) zu Brennstofflagern. Danach müssen Heizöl und Dieselmotorkraftstoffe erst ab 5.000 l in besonderen Räumen (Brennstofflagerräumen) gelagert werden. Für vertiefende Einblicke in diese Thematik sei auf den Tagungsband der Brandschutzfachtagung St. Pölten aus dem Jahr 2018 zum Thema „Räume mit erhöhter Brandgefahr – welche sind es wirklich?“ von Herrn Prof. Dr.-Ing. Gerd Geburtig [3] verwiesen. Da Kioske sich im Rahmen dieser (zulässigen) Brandlastdichten bewegen, befindet sich Onkel Olli's Kiosk auch danach im „grünen Bereich“.

Zusammenfassung

Nach den oben genannten Kriterien ergibt sich bezüglich des vollzogenen Mieterwechsel weder eine Genehmigungsbedürftigkeit noch eine erkennbare Risikoerhöhung, noch eine dauerhaft konkrete Gefahr, aus der sich ein Bauantrag, ein Anpassungsverlangen oder gar eine Nutzungsuntersagung mit sofortigem Vollzug herleiten ließe. Darüber hinaus fand sich selbst in der Genehmigung kein Hinweis, welche Beweggründe bei der gesetzlich pflichtgemäßen Ermessensentscheidung eine Rolle gespielt haben – Voraussetzung eines jeglichen Verwaltungshandelns nach § 39 (1) VwVfG.

Diese Handhabung ist bedauerlich, denn insbesondere gegen Nutzungsuntersagungen mit sofortigem Vollzug haben Bauwillige eine denkbar schlechte Position. Schließlich geht es dabei eben nicht (wie oft vermutet) um die sachliche Klärung der dabei zugrunde gelegten Prämissen (konkrete Gefahr?). Diese könnte man rechtlich angreifen – sondern stets nur um die Frage, ob eine solche Nutzungsuntersagung formal zulässig war oder nicht. Für die Aussetzung des sofortigen Vollzugs verbeiben dem Mieter im Eilverfahren maximal vier Wochen, ansonsten hat er die Nutzung einzustellen.

Nutzanwendung

Ziel dieses Artikels ist die Entmystifizierung der oftmals (stillschweigend) zugrunde gelegten Prämissen, um der Verwaltung, Planern und auch Gerichten **einfach handhabbare, weil quantifizierbare Instrumente an die Hand zu geben**, zur Klärung, ob:

- eine Nutzungsänderung vorliegt, die ein Bauantragsverfahren erfordert,
- angenommene Risiken in den LBOs schon „eingepreist“ sind und
- ob es sich „wirklich“ um eine dauerhafte konkrete Gefahr handelt.

Die Beweislast, ob im jeweiligen Einzelfall eine dauerhafte konkrete Gefahr vorliegt, liegt bei der unteren Bauaufsicht, die Haftung stets bei der der Tat nach handelnden (also unterzeichnenden) Person [4].

Ausblick: Auf dem Weg zu einer Umbauordnung?

Neben dem oben beschriebenen **Mieterwechsel** gestalten sich tatsächliche **Nutzungsänderungen**, z.B. eine Umnutzung einer Wohnung in ein Büro oder umgekehrt, nur wenig komplizierter.

Der neue § 44 (6) der novellierten Fassung der NBauO weist schon einmal in die richtige Richtung. So ist bei Schaffung von Wohnraum aus ehemals anders genutzten Nutzungseinheiten keine Anpassung an den heutigen Neubaustandard mehr zulässig – es wird also der vormals zulässige und genehmigte Sicherheitsstandard auch für eine Umnutzung durch den Gesetzgeber als ausreichend sicher akzeptiert.

Doch warum nur in diese Richtung? Sind die Risiken von z.B. Büro- und Verwaltungsnutzungen (mithin die denkbar sicherste Nutzung) nicht ebenfalls schon im Baurecht „eingepreist“?

Und wie nutzen wir das brachliegende Potenzial bislang ungenutzter Dachräume? Bei derartigen Nutzungsänderungen weiterhin Anforderungen wie an einen Neubau zu stellen, ist mit verhältnismäßigen Mitteln baulich kaum realisierbar. Spätestens wenn Ertüchtigungen ehemals zulässiger F30-B-Decken von OBEN wie auch von UNTEN gefordert werden, geben viele Bauwillige resigniert auf, sind doch derartige Maßnahmen oft mit Eingriffen in fremdes Eigentum verbunden – das derzeit wohl größte Bauhemmnis (K.o.-Kriterium) für Umnutzungen im Bestand. Gerade im Bestand müssen daher Abweichungen, bzw. geringere Standards zulässig sein [5]. Dass so etwas möglich ist, zeigt die Vielzahl von Baugenehmigungen mit angemessenem Umgang mit dem Bestand – von diesen können wir alle lernen.

Richtungweisend ist aber auch das „Grundsatzpapier: Brandschutzanforderungen im Bestand – Rechtslage“ als Ergebnis der „Interministeriellen Arbeitsgruppe“ aus Baden-Württemberg, das sich mit dem Thema der überzogenen Brandschutzanforderungen im Bestand schon im Jahr 2017 sehr konstruktiv auseinandersetzte [6].

Um gemeinsam die ambitionierten Ziele der Politik zu erreichen, ist es erforderlich, nun auch die ängstlicheren Personen der Verwaltung mit ins Boot zu holen, statt dass diese weiterhin das Ziel verfolgen, jegliches Risiko auszuschließen [4]. Eine „Umbauordnung“ wäre dazu sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung – für mehr Rechtsklarheit, zur Lösung von Standardfragen und zur Klarstellung der tatsächlichen Zuständigkeiten. ■

Quellen

- [1] Brandschutz und Baurecht – Rechtssichere Beurteilung von Neubau und Bestand, Stefan Koch, Kapitel 3.3.1 „Gefahr im allgemeinen Ordnungsrecht“, FeuerTrutz GmbH Verlag für Brandschutzpublikationen, Köln 2011.
- [2] Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Sächsischen Bauordnung (VwVSächsBO), vom 18. März 2005.
- [3] Tagungsband zur Brandschutzfachtagung St. Pölten 2018 zum Thema „Räume mit erhöhter Brandgefahr – welche sind es wirklich?“ von Herrn Prof. Dr.-Ing. Gerd Geburtig.
- [4] Mythen des Brandschutzes, Teil 1 „Brandschutzkonzepte müssen jedes Risiko ausschließen“, FeuerTrutz Magazin 02/2021*
- [5] Mythen des Brandschutzes, Teil 3 „Abweichungen sind nicht möglich“, FeuerTrutz Magazin 06/2021*
- [6] „Grundsatzpapier: Brandschutzanforderungen im Bestand – Rechtslage“, des Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, Abteilung 5, Stuttgart, 23. November 2017, App.: 2904, Dr. Reutzsch Az.: 51-2513.0/79 als Ergebnisse der Interministeriellen Arbeitsgruppe Brandschutz im Bestand (IMA Brandschutz; nebst Anlage: „Musterauftrag für gutachterliche Bewertungen zum Brandschutz bei Bestandsgebäuden“.*)

*) Siehe: <http://www.brandschutz-im-dialog.com/veroeffentlichungen/>

Über die Autoren

Dipl.-Ing. Ralf Abraham

ist Architekt und Sachverständiger für vorbeugenden Brandschutz (EIPOS) und Begründer "AG Brandschutz im Dialog"



Dipl.-Ing. Matthias Dietrich

ist Brandinspektor und Prüfsachverständiger für den Brandschutz Rassel & Partner Brandschutzingenieure Wuppertal (NRW) und Würzburg (BY)



Dipl.-Ing. Willy Dittmar

Architekt, bis Oktober 2010 Tätigkeit im staatlichen Baumanagement Niedersachsen, Fachstelle für öffentliches Baurecht und Brandschutz

