



Baden-Württemberg

NORMENKONTROLLRAT

prognos

Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes

EMPFEHLUNGSBERICHT DES NORMENKONTROLLRATS
BADEN-WÜRTTEMBERG



Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes

**EMPFEHLUNGSBERICHT DES NORMENKONTROLLRATS
BADEN-WÜRTTEMBERG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Baukosten sind in den letzten 20 Jahren erheblich gestiegen. Eine der Ursachen liegt an der zunehmenden Komplexität des vorbeugenden Brandschutzes. Private und öffentliche Bauherren, insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen sowie Kommunen klagen über unverhältnismäßige Brandschutzaufgaben. Diese verzögern die Realisierung ihrer Bauvorhaben und führen zu erheblichen Kostensteigerungen. Bei Sonderbauten und komplexen Umbauten im Bestand haben wir häufig festgestellt, dass vor allem der vorbeugende Brandschutz Mehrkosten verursacht.

Der Normenkontrollrat hat sich deshalb intensiv mit der Frage beschäftigt, wie mit Bürokratieabbau die Kosten gesenkt werden können. Dabei war uns wichtig, dass wir auf jeden Fall an dem hohen Standard des Brandschutzes, den wir in Baden-Württemberg erreicht haben, festhalten und ihn nicht gefährden.

Gemeinsam mit der Prognos AG wurden über 100 Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft, von Verbänden und insbesondere der öffentlichen Verwaltung befragt und 22 Entlastungsmöglichkeiten erarbeitet. Die wichtigsten Vorschläge geben eine Antwort auf das Problem, dass die kleineren der 207 unteren Baurechtsbehörden in Baden-Württemberg offenkundig nicht mehr in der Lage sind, die große Komplexität des vorbeugenden Brandschutzes zu beherrschen. Überforderungen stellen wir aber auch bei Architekten und Planern fest. Dies betrifft vor allem Sonderbauten wie Schulen, Kindergärten, Hochhäuser und größere Gewerbebauten. Es betrifft auch den Holzbau und komplexe Umbauten im Bestand. Die Entlastungsvorschläge zielen darauf ab, den Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens zu verbessern, die vorhandenen Informationen auf einer digitalen Informationsplattform übersichtlich

zu bündeln, den vorbeugenden Brandschutz in Vorlesungs- und Lehrpläne aufzunehmen, das System der technischen Normung durch den DIN-Verein grundlegend zu verändern und technische Vorschriften zu verschlanken sowie Regelungslücken zu schließen.

Ich danke den vielen Gesprächspartnerinnen und -partnern, die sich intensiv in die Studie eingebracht haben. Neben den Interviews fanden 6 Workshops statt, in denen die unterschiedlichen Lösungsansätze vertieft wurden. Herzlichen Dank an meine beiden Kollegen im Normenkontrollrat, Bernhard Bauer und Claus Munkwitz, sowie herzlichen Dank an Peter Arnold, der unsere Projektgruppe mit seinen Kenntnissen in Bauverfahren bereichert hat. Besonders danken möchte ich Tobias Koch, Maike Fließbach-Schendzielorz und Alina Fischer seitens der Prognos AG für die umfangreichen Recherchen und die sachkundige Aufbereitung des Themas. Sie alle haben dazu beigetragen, sehr praxisnahe Vorschläge zur Bürokratieentlastung beim Vollzug des vorbeugenden Brandschutzes in Baden-Württemberg zu entwickeln. Die Empfehlungen werden in einer Umsetzung als Gesamtpaket deutliche Verbesserungen beim Brandschutz erzielen.



Dr. Gisela Meister-Scheufelen
Vorsitzende des Normenkontrollrats
Baden-Württemberg
Stuttgart, 2021

Inhaltsverzeichnis

DIE WICHTIGSTEN SCHLUSSFOLGERUNGEN IN KÜRZE	8
I. BAUKOSTENSTEIGERUNG UND VERMEIDBARE KOSTEN IM BEREICH BRANDSCHUTZ.....	13
Kostenarten im Brandschutz unter Bürokratieaspekten	15
Beispiele für vermeidbare Kosten im Bereich vorbeugender Brandschutz.....	16
II. URSACHEN FÜR VERMEIDBARE KOSTEN IM BRANDSCHUTZRECHTLICHEN VOLLZUG	22
Der vorbeugende Brandschutz ist komplexer geworden.....	22
Es bestehen Absicherungstendenzen gegenüber dem (Rest-)Risiko eines Brandfalls.....	24
Personalmangel führt zu Überlastung und Verzögerung.....	27
Brandschutzrechtliche Anforderungen werden zu spät oder im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens nicht ausreichend berücksichtigt.....	29
III. SONDERBAU, BESTANDSUMBAU UND HOLZBAU – DIE „SORGENKINDER“ BEIM VORBEUGENDEN BRANDSCHUTZ	32
IV. EMPFEHLUNGEN FÜR BÜROKRATIEENTLASTUNG BEI BRANDSCHUTZANFORDERUNGEN	36
ZUGANG ZU INFORMATIONEN ZUM THEMA BRANDSCHUTZ VERBESSERN	36
1. Online-Informationsplattform beim Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg einrichten.....	38
2. Erfahrungsaustausch zwischen den Baurechtsbehörden mindestens einmal im Jahr sicherstellen und verstetigen.....	40
ABSTIMMUNGEN UND KOMMUNIKATION IM GENEHMIGUNGSVERFAHREN NACHHALTIG VERBESSERN.....	42
3. Verpflichtung der Baurechtsbehörde mit Antragstellerinnen und Antragstellern bei Sonderbauten eine frühzeitige Auftaktbesprechung durchzuführen	44
4. Frühzeitigen Abstimmungstermin mit beteiligten Stellen bei komplexeren Bauvorhaben als „runden Tisch“ verpflichtend einführen	46

FACHLICHE GRUNDSATZFRAGEN KLÄREN UND REGELUNGSLÜCKEN SCHLIESSEN.....	48
5. Fachkommission auf Landesebene einrichten, die Empfehlungen zu brandschutzrechtlichen Grundsatzfragen abgibt.....	50
DEN KREISBRANDMEISTER BEI SONDERBAUTEN UND KOMPLEXEN UMBAUTEN IM BESTAND BETEILIGEN	52
6. Den Stadt- bzw. Kreisbrandmeister bei Sonderbauten und komplexen Umbauten beteiligen und seine Stellungnahme dem Bauherren so rechtzeitig mitteilen, dass dieser sich dazu fachlich äußern kann.....	55
HAFTUNGSRISIKEN FÜR BAURECHTSAMTSMITARBEITERINNEN UND -MITARBEITER REDUZIEREN	58
7. Rechtssicherheit durch die Einführung eines Standardverfahrens erhöhen.....	60
NEUBAU IN HOLZBAUWEISE ERLEICHTERN.....	63
8. Bauteile und Ausführungsdetails im Holzbau landeseinheitlich und abschließend in einem Katalog regeln	66
RECHTSSICHERHEIT BEI DER BRANDSCHUTZTECHNISCHEN BEURTEILUNG VON SONDERBAUTEN ERHÖHEN.....	68
9. Sonderbauverordnungen und -richtlinien für Hochhäuser, Kindertageseinrichtungen, Schulen und Krankenhäuser erlassen.....	70
10. Bei Versammlungsstätten die vom Bauherren begründete und festgelegte maximale Belegungszahl brandschutzrechtlich festschreiben.....	72
RECHTSSICHERHEIT ZUR REICHWEITE DES BRANDSCHUTZRECHTLICHEN BESTANDSSCHUTZES BEIM UMBAU IM BESTAND SCHAFFEN.....	75
11. Auslegungshilfen und Best-Practice-Leitfäden für Brandschutzanpassungen im Bestand zentral zugänglich machen	78
AUS- UND WEITERBILDUNG IM VORBEUGENDEN BRANDSCHUTZ STÄRKEN	80
12. Vorbeugenden Brandschutz in die Vorlesungs- und Lehrpläne aufnehmen.....	82
13. Fachplanerinnen und Fachplaner für Sonderbauten und Holzbauweise aus- und weiterbilden	84

TECHNISCHE NORMUNG AKTIVER BEGLEITEN	86
14. Normungs-Ausschüsse mindestens zu einem Drittel mit sachkundigen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung besetzen	88
15. Technische Normen kostenfrei verfügbar machen	90
16. Normungs-Ausschüsse verpflichten, frühzeitig über anstehende neue Normenentwicklungsverfahren zu informieren	92
VORSCHRIFTEN VERSCHLANKEN UND IHRE ANWENDUNG VEREINFACHEN	94
17. Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen und Ausführungs- verordnung zur Landesbauordnung zu einem Regelwerk zusammenführen.....	96
18. Bei Änderungen der Landesbauordnung die Allgemeine Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung künftig zeitgleich herausgeben	97
BAUGENEHMIGUNGSVERFAHREN DIGITALISIEREN	99
19. Einheitlich digitale und medienbruchfreie Bauantrags- und Genehmigungsverfahren einführen	101
20. Professionelles Projektmanagementsystem für Baugenehmigungsverfahren flächendeckend einführen und anwenden	104
BRANDSCHUTZKONZEPTE STANDARDISIEREN	107
21. Inhaltliche Anforderungen und Aufbau von Brandschutzkonzepten standardisieren.....	108
LANDESBAUORDNUNG MIT DER MUSTERBAUORDNUNG HARMONISIEREN	109
22. Die Landesbauordnung mit der Musterbauordnung abstimmen	110

V. KONKRETE PUNKTE MIT KLÄRUNGSBEDARF.....	112
VI. ANHANG	114
BETEILIGTE KAMMERN, VERBÄNDE UND VERWALTUNGEN SOWIE GASTGEBER DER VOR-ORT-GESPRÄCHE.....	118
ÜBER PROGNOSES.....	120
ÜBER DEN NORMENKONTROLLRAT BADEN-WÜRTTEMBERG	121

Die wichtigsten Schlussfolgerungen in Kürze

Ausgangslage und Lösungsansatz

1. DIE KOMPLEXITÄT IM BAULICHEN BRANDSCHUTZ HAT DEUTLICH ZUGENOMMEN.

Neuartige und innovative Gestaltungs- und Nutzungskonzepte sowie die zunehmende technische Gebäudeausstattung haben dazu geführt, dass der vorbeugende Brandschutz fachlich immer anspruchsvoller geworden ist. Dies gilt vor allem für Sonderbauten, wie Schulen, Kindertagesstätten und Krankenhäuser.

2. BRANDSCHUTZ IST NICHT ÜBERALL EIN PROBLEM, KANN ABER IN EINZELFÄLLEN DIE KOSTEN EXTREM STEIGERN.

Bei den meisten Bauvorhaben läuft die brandschutzrechtliche Genehmigung ohne Probleme ab und die Kosten bewegen sich im Rahmen der Kalkulation. Ein- und Zweifamilienhäuser sind mehrheitlich unproblematisch. Der Anteil der Brandschutzkosten an den Gesamtkosten des Bauvorhabens bewegt sich bei 1 % bis 2 %. In Einzelfällen, insbesondere bei Sonderbauten, Umbauten im Bestand und komplexeren Bauvorhaben, kann der Anteil der Brandschutzkosten aber auch 10 % oder mehr betragen.

3. DIE BAUKOSTEN BEI BRANDSCHUTZANFORDERUNGEN KÖNNEN NUR MIT HILFE EINES GESAMTPAKETS VON MASSNAHMEN GESENKT WERDEN.

Es wird vorgeschlagen, dass

- das Baugenehmigungsverfahren und die Brandschutzprüfung optimiert werden,
- Vorschriften verschlankt und ihre Anwendung vereinfacht werden,
- Regelungslücken geschlossen werden,
- ein umfassendes Informationssystem eingeführt wird und
- einschlägige Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen etabliert werden.

Bauverfahren und Brandschutzprüfung optimieren

4. VERPFLICHTENDE STELLUNGNAHME DES STADT- UND KREISBRANDMEISTERS BEI SONDERBAUTEN UND KOMPLEXEN BAUVORHABEN, ZU DER SICH DER BAUHERR FACHLICH ÄUSSERN KANN

Bei Sonderbauten wie zum Beispiel Produktionshallen, Schulen, Kindertagesstätten oder Gemeindehallen sowie bei komplexen Umbauten im Bestand führen die gestiegenen technischen Anforderungen an den Brandschutz zu einer Überforderung insbesondere der kleineren der 207 Baurechtsbehörden in Baden-Württemberg. Sachgerechte Entscheidungen werden begünstigt, wenn die Baurechtsbehörde bei Sonderbauten und komplexen Umbauten im Bestand immer die Stellungnahme des Stadt- bzw. Kreisbrandmeisters zum Brandschutz einholen und diese dem Bauherren rechtzeitig vor der Entscheidung zur Verfügung stellen, damit er sich dazu fachlich äußern kann.

5. VERPFLICHTENDE AUFTAKTBESPRECHUNGEN DER BAURECHTSBEHÖRDE MIT DEM BAUHERREN UND ABSTIMMUNGSGESPRÄCHE MIT BETEILIGTEN FACHBEHÖRDEN

Es sollte sichergestellt werden, dass Baurechtsbehörden bei Sonderbauten sowie Umbauten im Bestand mit dem Bauherren eine Auftaktbesprechung durchführen, zu der er die dafür erforderlichen Unterlagen vorzulegen hat. Gleichermassen gehört es zu einem professionellen Projektmanagement und sollte angeordnet werden, dass bei Sonderbauten und komplexeren Bauvorhaben von der Baurechtsbehörde ein runder Tisch für eine Abstimmung mit Fachbehörden, die an dem Verfahren zu beteiligen sind, einberufen wird.

6. FACHKOMMISSION FÜR VORBEUGENDEN BRANDSCHUTZ AUF LANDESEBENE EINRICHTEN

Aufgrund der rechtlichen und technischen Komplexität des vorbeugenden Brandschutzes sollte bei der obersten Bauaufsicht eine Fachkommission eingerichtet werden, die bei der Schließung von Regelungslücken begleitet, Konfliktfälle bei grundsätzlichen technischen oder rechtlichen Fragestellungen löst und Praxisleitfäden erarbeitet. Sie nimmt keine Stellung zu konkreten Einzelfällen, die bei Baurechtsbehörden anhängig sind.

7. BAUGENEHMIGUNGSVERFAHREN DIGITALISIEREN UND PROJEKTMANAGEMENT KONSEQUENT PROFESSIONALISIEREN

Die Digitalisierung beschleunigt das Verfahren und verbessert die Qualität. Wenn ergänzend ein Projektmanagementtool eingesetzt wird, kann erreicht werden, dass eine an Fristen orientierte Projektsteuerung stattfindet, die für alle Verfahrensbeteiligten mehr Transparenz und eine verbesserte Kommunikationsstruktur ermöglicht.

VORSCHRIFTEN VERSCHLANKEN UND IHRE ANWENDUNG VEREINFACHEN

8. DAS VERFAHREN DER DIN-NORMEN GRUNDLEGENDE VERBESSERN

Für den Bau gibt es ca. 3.700 technische Normen mit Empfehlungscharakter. Aufgrund der hohen Fachlichkeit werden sie von Baurechtsbehörden in der Regel als Bauauflage übernommen und von Gerichten als Stand der Technik mit haftungsrechtlicher Relevanz gewertet. Deshalb ist notwendig, dass Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung an den Normungsausschüssen des DIN e.V. teilnehmen, die technischen Normen kostenfrei zur Verfügung gestellt werden und bei der Überarbeitung von technischen Normen ein frühzeitiges Beteiligungsverfahren eröffnet wird.

9. INHALTE DER AUSFÜHRUNGSVERORDNUNG DER LANDESBBAUORDNUNG MIT DER VERWALTUNGSVORSCHRIFT TECHNISCHE BAUBESTIMMUNGEN ZUSAMMENFÜHREN

Es ist eine besondere und unnötige Erschwernis für die am Bau Beteiligten, dass in Baden-Württemberg Inhalte des vorbeugenden Brandschutzes doppelt geregelt sind. Dies sollte zügig überwunden werden, um eine Vereinfachung zu erreichen.

Regelungslücken schließen

10. UM BAUKOSTEN BEI SONDERBAUTEN SOWIE BEI HOLZBAUTEN ZU SENKEN, SOLLTEN REGELUNGSLÜCKEN GESCHLOSSEN WERDEN

Die fehlenden Regelungen bei Sonderbauten für Hochhäuser, Kindertageseinrichtungen, Schulen und Krankenhäuser sowie bei Holzbauten führen zu Rechtsunsicherheit bei allen am Bau Beteiligten und zu einer Gutachteritis.

BESSERE INFORMATIONSSYSTEME UND STÄNDIGE QUALIFIZIERUNG

11. BEIM WIRTSCHAFTSMINISTERIUM EINE INFORMATIONSPLATTFORM ZUM BRANDSCHUTZ EINRICHTEN UND EINEN REGELMÄSSIGEN ERFAHRUNGSAUSTAUSCH MIT DEN BAURECHTSBEHÖRDEN DURCHFÜHREN

Es fehlt auf Landesebene eine zentrale Plattform, auf der alle wichtigen Rechtsgrundlagen, Hinweisblätter, Auslegungshilfen sowie Best-Practice-Beispiele eingesehen werden können. Ebenso sollte sichergestellt werden, dass es mindestens einmal im Jahr einen Erfahrungsaustausch des Wirtschaftsministeriums als oberste Bauaufsicht mit den Regierungspräsidien und den Baurechtsbehörden der Stadt- und Landkreise sowie den Regierungspräsidien mit den jeweiligen unteren Baurechtsbehörden gibt.

12. DEN VORBEUGENDEN BRANDSCHUTZ ZUM AUS- UND WEITERBILDUNGSGEHALT MACHEN

Die Lehrpläne für die grundständige Ausbildung für Architekten und Bauingenieure sollten überarbeitet und Inhalte des vorbeugenden Brandschutzes aufgenommen werden. Außerdem sollte der vorbeugende Brandschutz Bestandteil der einschlägigen Weiterbildungsseminare werden.

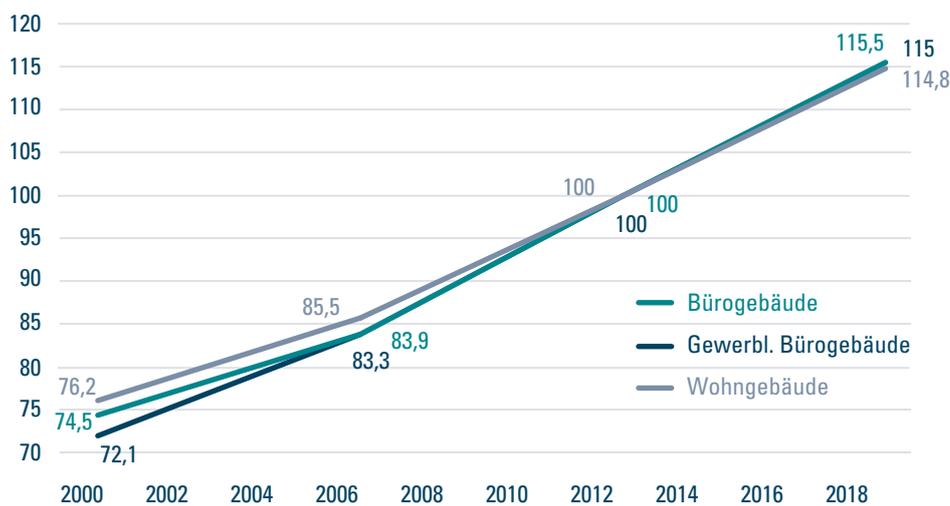


I. Baukostensteigerung und vermeidbare Kosten im Bereich Brandschutz

BAUKOSTENSTEIGERUNG

Das Thema Brandschutzkosten ordnet sich ein in die übergeordnete Thematik der allgemeinen Baukostensteigerung, die im Neubau und Umbau in den letzten Jahren in Deutschland sowie Baden-Württemberg erheblich angestiegen sind. Durchschnittlich lassen sie sich über die Baupreisindices des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg darstellen. Sie zeigen eine Preissteigerung von jahresdurchschnittlich 2,3 %¹ in den Jahren 2011 bis 2019. Dabei hat die Baukostensteigerung stetig zugenommen bis hin zu einer Baukostensteigerung von durchschnittlich 3,9 % von 2018 auf 2019. Die Gründe für die Baukostensteigerung sind vielfältig und werden maßgeblich getrieben durch gestiegene Materialpreise, höhere Arbeits- und Lohnkosten sowie gestiegene technische Anforderungen und qualitative Ausstattungsmerkmale in Verbindung mit erheblich gestiegenen Baulandpreisen. Zugleich schlägt bei den

Abbildung 1: Baupreisindex zu Marktpreisen für Baden-Württemberg 2000 bis 2019 (Index: 2015=100)



Quelle: Statistisches Landesamt BW 2020

¹ Durchschnittswert für die Gebäudetypen Bürogebäude (2,4 % p.a.), Gewerbliche Betriebsgebäude (2,3 % p.a.) und Wohngebäude (2,2 % p.a.)

Baukosten zu buche, dass die Anforderungen an die Qualität und die Bauprodukte (u.a. Zertifizierungserfordernisse, Einsparverordnung) ebenso angestiegen sind wie die Kosten für Roh- und Baustoffe sowie Kosten für die Deponierung von Bauaushub und die Entsorgung von Abbruch- und Baumaterialien. Abbildung 1 verdeutlicht den Anstieg der Baupreisindices für die Bereiche Wohnungsbau sowie Büro- und Gewerbebau in Baden-Württemberg im Zeitraum 2000 bis 2019.

BAUKOSTENANTEIL DES VORBEUGENDEN BRANDSCHUTZES

Auf den vorbeugenden Brandschutz entfallen erfahrungsgemäß entsprechend der Einschätzung von befragten Expertinnen und Experten im Rahmen der Fachgespräche zwischen 1 % und 2 % der gesamten Baukosten über alle Gebäudeklassen². Bei einem durchschnittlichen Preis von rund 2.000 Euro je m² in Baden-Württemberg sind das pro Quadratmeter rund 20 bis 40 Euro und betrifft in erster Linie die Kostengruppen 300 (Baukonstruktion), 400 (Technische Anlagen) und 700 (Baunebenkosten). Im Bereich der DIN-Kostenkategorien (276) gibt es keine Kategorie für vorbeugenden Brandschutz. Die Kosten setzen sich vielmehr zusammen aus Planungs- und Gutachterleistungen sowie spezifischen Bauteilen (Brandschutztüren, Schottungen etc.), technischen Anlagen (Brandmeldeanlagen, Sprinkler etc.), Platzbedarf für Rettungswege und diverse weitere Posten (vgl. Tabelle 1).

Der öffentliche Diskurs über Brandschutzkosten wird dabei weniger von Durchschnittswerten bestimmt als vielmehr von teilweise prominenten Beispielen von Bauvorhaben, bei denen der Brandschutz zu erheblichen Mehrkosten, zeitlichen Verzögerungen, induzierten Folgekosten oder dazu geführt hat, dass von dem Bauvorhaben gänzlich abgesehen wurde. Entsprechend steht der Brandschutz immer wieder im generellen Verdacht übermäßig hohe Kosten zu verursachen. Im Rahmen der Gespräche zeichnete sich dazu folgendes Bild: Während der Anteil der Brandschutzkosten bei Standardbauten in der Regel überschaubar und mehrheitlich beherrschbar ist, können vor allem bei **Sonderbauten und Umbauten im Bestand** erhebliche und teilweise vermeidbare Kostensteigerungen durch den vorbeugenden Brandschutz auftreten. Auch bei kleineren Bauvorhaben wie bspw. Versammlungsstätten sowie Schul- oder Kitabauten führen Brandschutzauflagen regelmäßig zu unerwartet deutlichen Kostensteigerungen. Vereinfacht gesagt ist eine kleine Anzahl von Bauvorhaben (< 10 %) von übermäßig hohen Brandschutzkosten betroffen, einige davon trifft es schwerwiegend. Dabei häufen sich gerade Vorhaben und Fälle, bei denen Kostensteigerungen als vermeidbar einzustufen sind, d.h. sie stehen nicht in einem angemessenen Verhältnis zum Zugewinn an Schutz für Personen und Sachwerten.

² Von mehreren qualifizierten Gesprächspartnerinnen und -partnern wurde eine Einschätzung von 1-2% geteilt. Diskussionen im Rahmen der Vor-Ort-Gespräche bestätigten diese Einschätzung. Einzelne Einschätzungen beliefen sich auf 3-4%.

Sonderbauten sind Anlagen und Räume besonderer Art oder Nutzung, u.a. Hochhäuser, Verkaufsstätten mit mehr als 400 m², gewerbliche Anlagen mit mehr als 400 m², Büro- und Verwaltungsgeläude mit mehr als 400 m², Schulen, Hochschulen, Einrichtungen zur Betreuung, Unterbringung oder Pflege von Kindern, Menschen mit Behinderung oder alten Menschen, Versammlungsstätten und Sportstätten, Krankenhäuser, Fliegende Bauten, Camping-, Wochenend- und Zeltplätze, Gemeinschaftsunterkünfte und Beherbergungsstätten mit mehr als 12 Betten, Freizeit- und Vergnügungsparks, Gaststätten mit mehr als 40 Gastplätzen, Spielhallen und Justizvollzugsanstalten (§ 38 Landesbauordnung BW).

Kostenarten im Brandschutz unter Bürokratieaspekten

Im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes wurden im Rahmen der Studie drei differenzierte Kostenarten aufgenommen und herausgearbeitet:

- **Sowieso-Kosten**

Dies sind Kosten, die notwendig sind, um die Schutzziele im Brandschutz zu erfüllen. Es gilt das Prinzip der maximalen Sicherheit bei vertretbaren Kosten, um die Sicherheit von Leib und Leben und den Schutz von Sachvermögen zu gewährleisten. Sowieso-Kosten sind somit in jedem Fall erforderlich, um die hohen Brandschutzstandards in Baden-Württemberg³ zu gewährleisten. Sie können und sollen daher durch Bürokratieabbau-Maßnahmen nicht reduziert werden.

- **Unterschätzte Kosten**

Häufig werden Brandschutzkosten im Rahmen einer Baumaßnahme nicht rechtzeitig einkalkuliert oder nicht in dem Umfang einkalkuliert, wie sie tatsächlich notwendig und erforderlich sind. Es handelt sich also um unterschätzte und im weiteren Prozess auflaufende Kosten. Werden diese erst verspätet erkannt (z.B. im Zuge des Genehmigungsprozesses durch eine zu späte oder unzureichende Priorisierung des vorbeugenden Brandschutzes), werden sie vom Bauherren im Nachhinein als „Zusatzkosten“ empfunden. Es handelt sich dann in der Wahrnehmung um eine Kostensteigerung durch Brandschutz, obwohl dies womöglich eine **Fehleinschätzung** ist und es sich um **Sowieso-Kosten** handelt. Die Gründe für eine Unterschätzung der Kosten können vielfältig sein, bspw. wenn spezifischer Sachverstand nicht frühzeitig einbezogen wird oder die Kommunikation mit der Genehmigungsbehörde unzureichend ist. Teilweise entstehen Fehleinschätzungen auch, wenn für Bauherren und Planer intransparent ist, welche Brandschutzmaßnahmen notwendig sind, um die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens sicherzustellen.

³ Im Durchschnitt der Jahre 2016-2018 starben jährlich rund 35 Personen durch Feuer und Rauch in Baden-Württemberg. Im Bundesvergleich entfallen somit bei über 13 % der Bevölkerung knapp 11 % der Sterbefälle durch Feuer und Rauch auf Baden-Württemberg. (Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2020 / Statistisches Bundesamt 2020).

- **Vermeidbare Kosten**

Vermeidbar sind solche Kosten, durch die kein Zugewinn an Sicherheit entsteht oder der Zugewinn an Sicherheit im Vergleich zum Aufwand unverhältnismäßig ist. Bei den vermeidbaren Kosten lässt sich unterscheiden zwischen

- Kosten für **Bau- und Planungsleistungen** (materielle Kosten sowie Kosten für Prüfung und Gutachten) sowie
- **Folgekosten** wie vermeidbare **Irritationskosten** (Kosten der Unsicherheiten u.a. bzgl. Genehmigungsfähigkeit), **Opportunitätskosten** (u.a. Mindereinnahmen, Nutzungseinschränkung), **vermeidbare Prozesskosten** (u.a. Rechtsweg) und vermeidbare Kosten durch deutlichen **zeitlichen Verzug** (u.a. Kostensteigerung Gewerke, Finanzierungskosten, Bauablaufstörung, Mieten für Baucontainer/Krane).

Während Sowieso-Kosten notwendig und somit unvermeidbar sind, um die Schutzziele zu erreichen, können unterschätzte Kosten und vermeidbare Kosten mit unterschiedlichen Maßnahmen reduziert werden. Unterschätzte Kosten entstehen, wenn Kostenpunkte zunächst als geringer beurteilt werden, als sie tatsächlich sind, oder einzelne Kostenpunkte zunächst nicht berücksichtigt werden. Hier kann eine frühzeitige Sensibilisierung für das Thema Brandschutz z.B. im Rahmen von Studium und Fortbildungen Abhilfe leisten.

Entscheidender ist es jedoch, bei den **vermeidbaren Kosten** anzusetzen, welche häufig durch verwaltungsinterne Abläufe sowie Defizite in Kommunikationswegen, Planungs- und Antragsprozessen unterschiedlicher Beteiligter verursacht werden. Der Fokus der Studie liegt daher auf dieser Kostenart.

Beispiele für vermeidbare Kosten im Bereich vorbeugender Brandschutz

Im Folgenden sind beispielhafte Kosten aus realen und nachgestellten Bauvorhaben dargestellt, die durch Augenmaß und weniger bürokratisches Verwaltungshandeln reduziert oder verhindert werden können. Die Kostenpunkte und -spannen sind Schätzungen, die auf Aussagen von Interviewpartnern oder Eigenrecherchen beruhen. Im Rahmen eines Bauvorhabens ist in jedem Einzelfall zu prüfen, welche Kosten tatsächlich notwendig sind, um den Brandschutz zu gewährleisten. Klar ist: Bei jedem Bauvorhaben fallen andere Kostenpunkte an. Zudem ist bei jedem Bauvorhaben nur eine bestimmte Auswahl an Kostenkategorien vermeidbar. Dies hängt stark von den äußeren Umständen ab. Bspw. kann ein aufwendiges und individuell an den Anforderungen des Objektes ausgerichtetes Brandschutzgutachten die Bau- und Betriebskosten eines Gebäudes deutlich senken. Die aufgezeigten Kosten haben im Einzelfall eine hohe Spannweite, da diese z.B. von der Größe und Art des Bauvorhabens abhängig sind.

Tabelle 1: Beispieltabelle für vermeidbare Kosten

KOSTENGRUPPE	KOSTEN DURCH	KOSTEN(SPANNE)	U.A. VERMEIDBAR, WENN...
Bau- & Planungsleistungen	Einzellizenz Normenportal Architektur	ca. 300 EUR jährlich pro Lizenz	... DIN-Normen im Bauvorhaben berücksichtigt werden.
	Brandschutzgutachten & -konzepte	1.500 bis 10.000 EUR sowie höhere Kosten bei komplexen Vorhaben	... Gutachten auch bei Vorhaben eingefordert werden, die früher ohne Brandschutzgutachten genehmigt wurden
	Feuertreppe	1.000 bis 30.000 EUR	... andere kreative Lösungen entwickelt werden, die einzelne Bauteile überflüssig machen oder anderweitig kompensieren.
	Sprinkleranlage	ab 40 EUR pro qm	
	Brandschutzschalter	90 bis 130 EUR	
	Brandschutzfenster	800 bis 2.500 EUR	
	Brandschutztür	300 bis 2.500 EUR	
	Nutzungseinschränkung	Wohn- oder Gewerbenutzfläche sowie notwendige Umplanungen	durchschnittlich 500 – 1.500 EUR Mietausfall / Monat plus Kosten für Umplanungen
Folgekosten durch	Zusätzliche Mieten für Baustellencontainer	20 EUR pro Tag (WE ausgenommen)	... frühzeitige und klärende Abstimmungen erfolgen, durch die zeitliche Verzögerungen oder Bauablaufstörungen hätten vermieden werden können
	Verzögerungen im Bau	750 EUR pro Tag (WE ausgenommen)	
	Mieteinnahmenausfall	ca. 500 bis 1.500 EUR pro Mieteinheit / Monat	

Im Folgenden werden reale Fälle von vermeidbaren Brandschutzkosten illustriert, um aufzuzeigen, wie hoch die Kosten im Einzelfall sein können und wie die erarbeiteten Vorschläge dazu beitragen können, die Kosten zu reduzieren.

FALLBEISPIEL:

UMBAU IM BESTAND EINER VERSAMMLUNGSSTÄTTE

Eine Gemeinde mit ca. 4.000 Einwohnerinnen und Einwohnern plant den Umbau eines Bestandsgebäudes. Das Gebäude umfasst zwei Sporthallen, ein früheres Hallenbad, das zu Räumlichkeiten für den Sportgebrauch umgebaut wurde, mehrere Studios für Musikvereine und Räumlichkeiten für die Jugendarbeit. Da das Gebäude theoretisch 3.100 Personen umfassen kann, wird von der zuständigen Baurechtsbehörde ein Brandschutzkonzept verlangt, das diese Zahl als Grundlage nimmt. Obwohl die Gemeinde nur 4.000 Einwohnerinnen und Einwohner hat und somit eine gleichzeitige Nutzung durch 3.100 Personen unrealistisch ist, wird nicht die tatsächliche Nutzung, sondern die theoretisch mögliche Höchstzahl für den Brandschutz zu Grunde gelegt. Die zugrunde gelegte Belegungszahl hat zur Folge, dass grundlegende Anpassungen an Fluchtwege sowie der Einbau von Brandschutztüren und Brandschutzwänden erforderlich sind.

Für das Fallbeispiel ergeben sich die folgenden Kosten:

Tabelle 2: Beispielhafte Kalkulation zusätzlicher Brandschutzmaßnahmen für das Fallbeispiel Umbau im Bestand einer Versammlungsstätte

KOSTEN DURCH	BEISPIELHAFTE KOSTENPUNKTE	KOSTEN (NETTO)
Bauwerk – Baukonstruktion, darunter Erdarbeiten, Mauerarbeiten, Beton- und Stahlbetonarbeiten, Dachabdichtungsarbeiten, Putz- und Stuckarbeiten, Fliesen- und Plattenarbeiten, Estricharbeiten, Tischlerarbeiten, Metallbau- und Schlosserarbeiten, Verglasungsarbeiten, Maler- und Lackierarbeiten, Trockenbauarbeiten, Gerüste	Aushub Fundamente Fluchttreppe, Ertüchtigungen, Türen mit neuer Fluchtwegfunktion, neue Fluchttüren in Bestandsfassade inkl. Umbau, Rückbau bestehender Wand im Fluchtweg, Gipskartonwände Fluchtwege, Zulage für Brandschutzverkleidungen	ca. 230.000 EUR
Bauwerk – Technische Anlagen, darunter Fernmelde- und informationstechnische Anlagen, sonstige Maßnahmen für Technische Anlagen	Umverlegung Feuerwehreinformativzentrale, Zusätzliche Brandschutzeinhausungen	ca. 75.000 EUR
Außenanlagen, darunter Geländeflächen, Befestigte Flächen, sonstige Außenanlagen	Oberboden abtragen – Fluchttreppe, Ausbau von Boden – Fluchttreppe, Spritzschutz an Fluchttreppen aufnehmen	ca. 6.000 EUR
Ingenieurhonorar für Brandschutzmaßnahmen		ca. 99.000 EUR
GESAMT (NETTO) FÜR ZUSÄTZLICHE BRANDSCHUTZMASSNAHMEN		ca. 410.000 EUR
GESAMT (NETTO) FÜR BAUPROJEKT		ca. 2,6 Mio. EUR
ANTEIL ZUSÄTZLICHE BRANDSCHUTZMASSNAHMEN AN GESAMTKOSTEN		ca. 16 %

FALLBEISPIEL: BRANDSCHUTZLÖSUNG FÜR STAHLSÄULEN

In einem Beratungszentrum einer baden-württembergischen Großstadt wird ein großer Raum zu einem Versammlungssaal ausgebaut. In dem Saal befinden sich mehrere Stahlsäulen. Das Baurechtsamt fordert als Brandschutzauflage die Ummantelung der Stahlsäulen. Die Kosten für die Ummantelung betragen 20.000 Euro. Nach mehreren Gesprächen wird schließlich eine alternative pragmatische Lösung gefunden: Die Stahlsäulen werden mit einer speziellen Brandschutzfarbe gestrichen. Für zwei Schichten Farbe fallen 1.000 Euro an. Da die Maler-Innung die Arbeiten übernimmt, kommt es zu keinen weiteren Kosten für die Brandschutzlösung. Durch den Kompromiss können somit 19.000 Euro gespart werden. Der Brandschutz ist trotzdem gewährleistet.

Tabelle 3: Kostenersparnis für das Fallbeispiel Brandschutzlösung für Stahlsäulen

KOSTEN DURCH	ERSPARNIS
Ummantelung der Stahlsäulen	+20.000 EUR
Brandschutzfarbe für Stahlsäulen	-1.000 EUR
GESAMTERSARNIS	19.000 EUR
ANTEIL EINSPARUNGEN AN GESAMTKOSTEN	95 %

FALLBEISPIEL: ZUSÄTZLICHE FLUCHTTREPPE IM WOHNUNGSBAU

Bei einem Umbau im Bestand eines Wohngebäudes wird vom zuständigen Baurechtsamt der Bau einer Fluchttreppe gefordert. Als Grund wird angegeben, dass die bereits vorhandenen Flucht- und Rettungswege durch parkende Autos blockiert werden könnten. Diese Einschätzung wird getroffen, obwohl in diesem Bereich ein absolutes Halteverbot herrscht. Die zusätzlichen Kosten für den Bau der Fluchttreppe betragen ca. 60.000 bis 70.000 Euro.

Mittlerweile wird diskutiert, die Treppe wieder zurückzubauen, da sie nun doch nicht notwendig erscheint. Die vermeidbaren zusätzlichen Brandschutzkosten machen etwa 1 bis 2 Prozent der Gesamtkosten des Bauvorhabens aus. Anteilig kann diese Kostensteigerung objektiv als vergleichsweise marginal und nachrangig eingeordnet werden. In der Wahrnehmung des Bauherren, der Investoren und Erwerber werden unterschiedliche Kostensteigerungen in der Summe jedoch als unnötige Belastung empfunden. Für vermeidbare Zusatzkosten durch Brandschutzaufgaben besteht nicht das geringste Verständnis. Wie im dargestellten Beispiel kann dies bei dem Erwerber einer Eigentumswohnung eine Kostenbelastung von 3.000 bis 5.000 € je Wohnung hervorrufen.

FALLBEISPIEL: KOSTENSTEIGERUNGEN IM MEHRGESCHOSSIGEN WOHNUNGSBAU IN HOLZBAUWEISE

Bei einem Quartierentwicklungsvorhaben des Neubaus mehrerer Wohngebäude in mehrgeschossiger Holzbauweise kommt es aufgrund der sehr spezifischen und individuellen Planungs- und Ausführungsdetails zu deutlichen Komplikationen. Durch fehlende Erfahrungen im Kontext der neuartigen Holzbauweise sowie Schnittstellen zwischen der Gebäudeplanung des Architekten, dem Fachplaner und dem Brandschutzgutachter kommt es zu Problemen bei der Realisierung von Maßnahmen im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes. Die Umsetzung der teilweise

wenig praxistauglichen Empfehlungen des Brandschutzgutachten verkomplizieren die Umsetzung von Gewerken im Innenausbau erheblich und ziehen Zeitverzögerungen sowie erhebliche Kostensteigerungen nach sich. Der vorgenommene Holzinnenausbau muss im Kontext der Auflagen und Brandschutzempfehlungen des Gutachters durch nachträgliche Trockenbauarbeiten erheblich verändert und umgeplant werden. Verstärkende Verkleidungen der Wände und Decken durch Fermacellplatten (Schallschutz, feuerfeste Materialien), die zusätzliche Sicherung von Elektroleitungen sowie die nachträgliche Ausarbeitung von Übergängen verursachen erhebliche Zusatzkosten für den Innenausbau. Zudem verschlechtert sich die Sichtbarkeit und Qualität des Holzbau deutlich und der Charakter von modernen Holzgebäuden geht fast gänzlich verloren. Die Holzbauweise wird vornehmlich nur durch die Außenfassade der Gebäude sichtbar und erlebbar. Die Kosten für den Holzbau bleiben weitgehend im Rahmen, die zusätzlichen Kosten für den Trockenbau (Verkleidung, Schallschutz) sowie die zusätzliche Sicherung der Elektrik verteuern jedoch den gesamten Innenausbau erheblich. Die Gesamtkosten des Wohnungsneubaus in Holzbauweise sind durch die Umsetzung von zusätzlichen Auflagen und Maßnahmen im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes sowie verbundener Schallschutzmaßnahmen um rund 10 % höher ausgefallen.

FALLBEISPIEL: SENKUNG DER BRANDSCHUTZKOSTEN DURCH EINE PRAGMATISCHE VORGEHENSWEISE DES BAURECHTSAMTS

Ein Baurechtsamt in Baden-Württemberg hat ein eigenes Konzept erarbeitet, mit dessen Hilfe die Kosten im Bereich Brandschutz gesenkt werden können. Im Mittelpunkt des Konzepts steht die Erarbeitung des jeweils „objektspezifischen Idealkonzepts“ zum Brandschutz im Bestand. Hierzu erfolgen eine Analyse und Nachweisführung zum Bestandsschutz und zur hinreichenden Personensicherheit. Dabei werden folgende Fragen gestellt:

1. Wieviel Brandschutz muss dazu, um das „objektspezifische Idealkonzept“ zu erreichen?
2. Wieviel Brandschutz kann weg, um das „objektspezifische Idealkonzept“ zu erreichen?

Das Idealkonzept erfüllt dann folgende Vorgabe für den Brandschutz: „Nichts kann mehr weg – nichts muss dazu“. Dadurch können klar definierte, funktionierende Konzepte erarbeitet und somit die Brandschutzkosten gesenkt werden.

In der Vergangenheit konnten mit dem pragmatischen Ansatz des Baurechtsamtes bspw. durch die aufgezeigten Maßnahmen folgende Brandschutzkosten eingespart werden:

Tabelle 4: Beispiele für Kosteneinsparungen durch Maßnahmen eines Baurechtsamtes

MASSNAHME	ZEITAUFWAND	EINSPARUNG
Prüfen einer geplanten Deckensanierung	10h	10 Mio. EUR
Zufällige Prüfung eines Bauvorhabens im Vorübergehen (Deckensanierung)	1,5h	400.000 EUR
Überarbeitung eines bestehenden Brandschutzkonzepts zu „Idealkonzept“	40h	12 Mio. EUR
Auffinden und Analyse einer verschollen geglaubten Baugenehmigung	20h	2,5 Mio. EUR

FALLBEISPIEL: VERZÖGERUNGEN DURCH BEHÖRDEN-STREITIGKEITEN IM GEWERBEBAU

Bei einem Gewerbebau eines größeren Unternehmens kommt es zwischen dem Kreisbrandmeister und dem zuständigen Baurechtsamt zu deutlich unterschiedlichen Auffassungen bezüglich der Brandschutzanforderungen. Dabei geht es v.a. um das Thema Löschwasserrückhaltung. Durch die Uneinigkeit zwischen Kreisbrandmeister und Baurechtsamt verzögert sich das Bauverfahren. Außerdem ergeben sich zusätzliche Brandschutzkosten in Höhe von ca. 500.000 Euro.

FALLBEISPIEL: KOSTENSTEIGERUNG DURCH FEHLENDE TECHNISCHE VORGABEN EINES PRODUKTIONSGBÄUDES

Beim Bau eines kleineren Produktionsgebäudes fordert das zuständige Baurechtsamt, dass mit Hilfe eines Gutachtens die Frage geklärt wird, welche Anforderung an die Größenordnung der Sprinkleranlage im Rahmen der Brandschutzmaßnahmen gestellt werden sollte. Im Ergebnis wird mangels verbindlicher technischer Vorgaben in Deutschland die amerikanische Norm herangezogen, die allerdings auf Großbetriebe ausgerichtet ist. Durch die Beauftragung des Gutachtens verzögert sich das Bauvorhaben um ca. ein Jahr. Zusätzlich entstehen durch das Heranziehen der amerikanischen Norm zusätzliche Baukosten in Höhe von ca. 1 Mio. Euro. Durch den zusätzlichen Einbau einer Sprinkleranlage haben sich die Gesamtkosten des Produktionsgebäudes um rund 8 % erhöht.

KOSTEN DURCH	KOSTEN
Sprinkleranlage nach amerikanischer Norm	ca. 1 Mio. EUR
Gesamtkosten Bauvorhaben	ca. 12 Mio. EUR
ANTEIL ZUSÄTZLICHE BRANDSCHUTZMASSNAHMEN AN GESAMTKOSTEN	CA. 8 %

II. Ursachen für vermeidbare Kosten im brandschutzrechtlichen Vollzug

Im Rahmen der Gespräche wird deutlich, dass bestimmte Entwicklungen unabhängig von Gebäudetypen und spezifischer Fallkonstellation zu einer Verschärfung der Belastungen und vermeidbaren Kosten im brandschutzrechtlichen Vollzug beitragen. Dabei handelt es sich um ein Ursachengeflecht, von dem alle Beteiligten des brandschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens betroffen sind, d.h. insbesondere die Genehmigungsbehörde, Bauherren, Planer, Feuerwehren (Brandschutzdienststelle und Kreisbrandmeister) sowie Brandschutzsachverständige.

Zusammenfassend können vier zentrale Punkte als übergreifende Ursachen für vermeidbare Kostensteigerung identifiziert werden: Vom Anstieg der Komplexität im Brandschutz über den Umgang mit dem (Rest-)Risiko eines Brandfalls bis hin zum bestehenden Personalmangel und der oft verspäteten oder mangelnden Berücksichtigung von Brandschutz im Planungsprozess. Im Folgenden werden die vier genannten Punkte näher erläutert.

Der vorbeugende Brandschutz ist komplexer geworden

Eine wesentliche Ursache für Fehleinschätzungen im Bereich der Brandschutzanforderungen ist, dass der vorbeugende Brandschutz in den letzten Jahren immer komplexer geworden ist. Die Gründe dafür sind vielfältig und hängen mit innovativen Gestaltungs- und Nutzungskonzepten sowie steigenden Anforderungen an die technische und energetische Ausstattung zusammen. Auch eine höhere bauliche Dichte mit höheren Geschossflächenzahlen und geringeren Abstandsflächen sowie die gestiegene Bedeutung von barrierefreiem und altersgerechtem Bauen tragen dazu bei.

INNOVATIVE GESTALTUNGS- UND NUTZUNGSKONZEPTE

Innovative pädagogische Konzepte in Schulen und Kindertagesstätten erfordern mehr Flexibilität und Öffnung der Räumlichkeiten. Gleiches gilt für die Umsetzung von Coworking-Spaces und New-Work-Konzepten in Büroräumen. Viele dieser Nutzungskonzepte bringen brandschutztechnische Herausforderungen mit sich. Gerade bei innovativen Trends wie offenen Fassaden oder flexiblem, modularem Bauen sind herkömmliche bauliche Brandschutzmaßnahmen wie Brandschutzwände und -türen oftmals nicht mehr ausreichend oder nicht umsetzbar. Auch das Thema Barrierefreiheit gewinnt zunehmend an Bedeutung und

macht das Bauen komplexer. Wenn die Schutzziele des vorbeugenden Brandschutzes **über baulich-konstruktive Maßnahmen nicht erfüllt** werden können, müssen sie in vielen Fällen mit anlagentechnischem Brandschutz (u.a. Sprinkleranlagen, Brandmeldeanlagen) kompensiert werden. Technische Maßnahmen wiederum sind wartungs- und damit kostenintensiv. Auch lassen sich manche Konzepte aufgrund bestehender brandschutzrechtlicher Regelungen nicht umsetzen. So wird bspw. oft gewünscht, Flure als Kommunikationsfläche im Rahmen offener Raumkonzepte nutzen zu können. Dies ist häufig aber nur schwierig mit Brandschutzauflagen zu vereinbaren. Auch Cluster-Lernsysteme in Schulen mit Verbindungen zwischen den Klassenräumen sind nach aktuellen brandschutzrechtlichen Vorgaben nur schwer umsetzbar.

HÖHERE BAULICHE DICHTEN

Sie ergibt sich durch Flächenknappheit und Wohnungsmangel und trägt ebenfalls dazu bei, dass vorbeugender Brandschutz immer komplizierter wird. Besonders die angemessene und fachgerechte Einschätzung der Gefahr von Brandüberschlag, Abstandsregelungen und Platzbedarf für Durchfahrten von Rettungsfahrzeugen und Aufstellflächen von Einsatzfahrzeugen stellen hierbei eine Herausforderung dar. Städte sind besonders von der Problematik betroffen. Hinzu kommt der Trend zum **intelligenten und vernetzten Bauen**, insbesondere im Kontext der Erhöhung von Energieeffizienz. Im Zuge dessen werden immer mehr Leitungen verbaut, die eine mögliche Brandlast darstellen und den vorbeugenden Brandschutz verkomplizieren und verteuern können.

AUSBILDUNGSLÜCKE

In der Folge der genannten Trends und Entwicklungen haben sowohl Baurechtsbehörden aber auch Bauherren, Planer, Architekten und Sachverständige immer häufiger Schwierigkeiten, den vorbeugenden Brandschutz fachgerecht, abschließend und eindeutig zu beurteilen und die Angemessenheit von Brandschutzanforderungen zu bewerten und einzuschätzen. Erschwerend kommt hinzu, dass der Fachbereich vorbeugender Brandschutz in Baden-Württemberg **in den relevanten Studien und Ausbildungsgängen (Architektur, Bauingenieurwesen, Feuerwehr, Verwaltung) nicht verpflichtend und vertiefend behandelt** wird. Oftmals wird vorbeugender Brandschutz nur als Wahlfach oder gar nicht gelehrt. Viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner signalisierten, dass Absolventinnen und Absolventen der relevanten Studien- und Ausbildungsgänge nicht das notwendige Wissen für eine fachgerechte brandschutzrechtliche Beurteilung von komplexeren Fällen mitbringen. Fachwissen im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes wird vielmehr fast ausschließlich über berufspraktische Erfahrung gesammelt und nicht systematisch und frühzeitig im Studium und in der Ausbildung vermittelt.

Es bestehen Absicherungstendenzen gegenüber dem (Rest-)Risiko eines Brandfalls

Es ist unbestritten, dass das Risiko eines Brandfalls nie voll und ganz ausgeschlossen werden kann. Entsprechend besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass das Ziel des vorbeugenden Brandschutzes darin liegt, den **Schutz von Personen und Sachwerten zu maximieren und dabei die wirtschaftliche Verhältnismäßigkeit der Brandschutzmaßnahmen zu berücksichtigen**. Dies gelingt jedoch augenscheinlich bei vielen komplexeren Bauvorgaben unzureichend und immer weniger. Ein wesentliches Hindernis ist, dass die Beteiligten im brandschutzrechtlichen Vollzug zwar das Ziel „maximaler Brandschutz bei verhältnismäßigen Kosten“ verfolgen, dabei jedoch auch die persönlichen Haftungsrisiken minimieren wollen. Das betrifft sowohl Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Baurechtsbehörden als auch Bauherren, Architekten, Planer und Sachverständige.

ZIVILRECHTLICHEN HAFTUNG

Für Planer und Brandschutzsachverständige spielt vor allem der Aspekt der zivilrechtlichen Haftung eine wesentliche Rolle. Sie müssen sicherstellen, dass nicht der Vorwurf erhoben wird, die erbrachte Plan- oder Gutachterleistung sei mit Mängeln behaftet. Um sich nicht angreifbar zu machen, müssen sie dafür den „Stand der Technik“, d.h. die Einhaltung aller aktuellen und relevanten DIN-Normen, berücksichtigen. Bei der Erstellung von Brandschutzkonzepten muss zudem die Versicherbarkeit berücksichtigt werden. Den Anforderungen der Versicherungen (u.a. Dienstaftpflichtversicherung, Sachversicherung, Gebäudeversicherung) liegen neben den Vorgaben der Landesbauordnung Baden-Württemberg auch der Stand der Technik sowie eigene Richtlinien⁴ zugrunde. Vor allem bei Industriebauten mit hohen Brandlasten und im Wohnungsbau (insb. Holzbauweise) wird hinsichtlich des vorbeugenden Brandschutzes in der Regel darauf geachtet, eine Erhöhung von Versicherungsprämien oder gar den Verlust der Versicherbarkeit zu vermeiden. So können Unternehmen die Versicherbarkeit verlieren, wenn Maßnahmen zur Erfüllung der Brandschutzanforderungen nicht erfüllt werden. Die Anforderungen der Versicherungen gehen dabei oftmals über die Anforderungen baurechtlicher Genehmigungen hinaus. Denn die Versicherungen nehmen neben dem Personenschutz auch den Sachschutz in den Blick. Immer mehr Bauherren gehen bereits in der Planungsphase auf die Versicherungen zu und lassen sich hinsichtlich des baulichen Brandschutzes beraten. Grundsätzlich besteht in Baden-Württemberg keine Pflicht, ein Gebäude hinsichtlich seines Brandschutzes zu versichern.

⁴ u.a. VdS-Richtlinien, Die VdS Schadenverhütung GmbH ist eine 100%-ige Tochtergesellschaft des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV).

STRAFRECHTLICHE KONSEQUENZEN IM BRANDFALL

Baurechtsbehörden sehen hinsichtlich möglicher Haftungsrisiken insbesondere auch die Gefahr strafrechtlicher Konsequenzen im Brandfall. Zwar garantiert die Gesetzeslage Rechtssicherheit, sofern weder Vorsatz noch grobe Fahrlässigkeit in der Verletzung der Amtspflicht vorliegt. Dennoch besteht die theoretische Gefahr, dass sich Baurechtsamtsmitarbeitende vor Gericht verantworten müssen. Denn eine vollständige Absicherung durch den Dienstherrn ist nicht gegeben. So mussten sich beispielsweise 2010/11 zwei Baurechtsamtsmitarbeiter nach einem Brand in einem Altenpflegeheim in Bruchsal vor Gericht verantworten. Entsprechend groß ist das Interesse einer Genehmigungsbehörde vor allem bei komplexeren Bauvorhaben auf Nummer sicher zu gehen. Von Kosteneinsparungen durch eine weniger strenge Auslegung der Gesetzeslage zum vorbeugenden Brandschutz profitiert zwar möglicherweise der Bauherr, sie können aber das Restrisiko auf Seiten der Baurechtsbehörden nicht aufwiegen. Fehlt dann ein langjähriger Erfahrungshintergrund, der Sicherheit gibt, werden bestehende brandschutzrechtliche Vorgaben tendenziell strenger ausgelegt. Besonders bei Ermessens- und Einzelfallentscheidungen ist die Rechtssicherheit durch klare gesetzliche Vorgaben nicht gegeben. Dies führt oftmals zu hohen und teils überzogenen Brandschutzanforderungen. Ermessens- und Einzelfallentscheidungen sind vor allem bei der brandschutzrechtlichen Genehmigung von Sonderbauten sowie im Bestandsumbau relevant.

„GUTACHTERITIS“

Fehlende Rechtssicherheit trägt außerdem maßgeblich dazu bei, dass Entscheiderinnen und Entscheider in den Genehmigungsbehörden immer häufiger externe Gutachten einfordern und sich dadurch absichern. Dabei darf nicht übersehen werden, dass Brandschutzgutachten und -konzepte, wenn sie frühzeitig und fachkundig angefertigt werden, grundsätzlich ein wichtiges und bewährtes Instrument sind, den vorbeugenden Brandschutz baulich und anlagentechnisch angemessen und kostensparend umzusetzen. Gerade weil Rechtssicherheit erreicht und Haftungsrisiken vermieden werden sollen, werden teilweise Gutachten eingefordert, die für eine angemessene Umsetzung der Schutzziele nicht zwingend erforderlich sind. So sprechen viele Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in diesem Kontext von „Gutachteritis“, d.h. sie beobachten, dass in immer mehr Genehmigungsverfahren Brandschutzgutachten durch die Genehmigungsbehörden eingefordert werden. Vermeidbare Kosten durch „Gutachteritis“ zeigen sich anhand von drei zentralen Punkten:

⁵ Sonderbauten nach §38 LBO sind u.a. Hochhäuser, Verkaufsstätten, Schulen, Hochschulen und ähnliche Einrichtungen, Versammlungs- und Sportstätten, Krankenhäuser und ähnliche Einrichtungen, Beherbergungs- und Gaststätten sowie bauliche Anlagen, die überwiegend für den gewerblichen Betrieb bestimmt sind mit über 400 m² (u.a. Produktionshallen).

- Die brandschutztechnische Beurteilung wurde bei einfacheren Bauvorhaben (u.a. mehrgeschossiger Wohnungsbau) früher durch Planer oder Bausachverständige eigenständig geleistet. Wird für ein vergleichbares Vorhaben dann aufgrund fehlender Rechtssicherheit auf Seiten der Genehmigungsbehörden ein externes Gutachten eingefordert, stellt die **Gutachterleistung selbst einen vermeidbaren Kostenpunkt** dar.
- Zusätzlich können **teilweise erhebliche Zeitverzögerungen** durch die Forderung eines Gutachtens entstehen. Denn die steigende Nachfrage nach Brandschutzgutachten hat zur Folge, dass es bei den Brandschutzsachverständigen zu Engpässen und damit zu Wartezeiten kommt. Um diese Wartezeiten zu vermeiden, tendieren Bauherren teilweise dazu, „im vorausseilenden Gehorsam“ selbst frühzeitig externe Brandschutzgutachten zu beauftragen, ohne abschließend zu wissen, ob diese notwendig und gefordert sind.
- Die Brandschutzsachverständigen sind aus versicherungstechnischen Gründen und aus Gründen der zivilrechtlichen Haftung dazu angehalten, im Rahmen der Brandschutzgutachten **teilweise höhere Brandschutzanforderungen zu stellen als baurechtlich erforderlich**. Zentral ist dabei der Anspruch des Bauens nach dem „Stand der Technik“ und die Einhaltung der DIN-Normen (s.o.). Diese Anforderungen zu erfüllen, bringt für den Bauherren Kosten mit sich, die teilweise als vermeidbar und für die Erfüllung der Schutzziele nicht zwangsläufig als erforderlich einzustufen sind. Für eine Anfechtung der Anforderungen aus einem Brandschutzgutachten bleibt den Bauherren oftmals nur die Beauftragung eines weiteren Gutachtens, was ebenfalls mit Kosten verbunden ist.

MITARBEITENDE IN BAURECHTBEHÖRDEN KÜNDIGEN UND ARBEITEN ALS BRANDSCHUTZSACHVERSTÄNDIGE

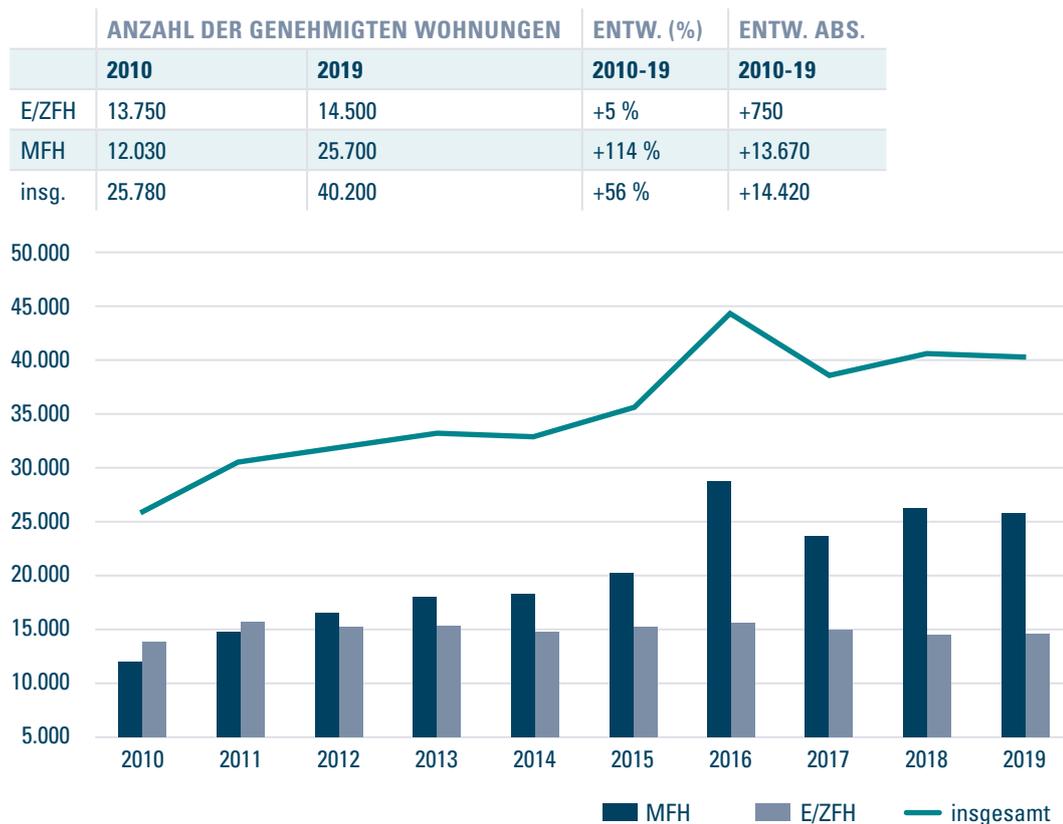
Dass in einer steigenden Anzahl von Genehmigungsverfahren Brandschutzgutachten eingefordert werden, wurde in den Gesprächen durchgehend bestätigt. In Einzelfällen würden sogar Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Baurechtsbehörden kündigen, weil sie als Brandschutzgutachter oder Sachverständige eine sichere Auftragslage erwarten und mit höheren Verdiensten rechnen als bei der Kommunalverwaltung. Dementsprechend verlören Baurechtsbehörden qualifizierte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in einer Zeit überaus schwieriger Personalrekrutierung. Dadurch verschärft sich das zentrale Problem des Personalmangels, das im Folgenden näher beleuchtet wird.

Personalmangel führt zu Überlastung und Verzögerung

Personal- und Fachkräftemangel betrifft viele Bereiche des öffentlichen Dienstes und die Baurechtsbehörden stellen keine Ausnahme dar. Vier zentrale Ursachen können dafür ausgemacht werden:

- Die kommunale Verwaltung verliert viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch **Verrentung**, da die geburtenstarken Kohorten der „Babyboomer“ das Renteneintrittsalter erreichen. Die Verrentungswelle der Babyboomer-Generation hat nicht nur zur Folge, dass Stellen neu besetzt werden müssen. Es steht zudem ein **Generationenwechsel** in vielen Baurechtsbehörden an. Um im Zuge dieses Generationenwechsels die Einsatzfähigkeit dauerhaft zu garantieren und Engpässen entgegen zu wirken, bedarf es vor allem eines formalisierten und strategischen Wissensmanagements sowie einer umfassenden Digitalisierungsstrategie.

Abbildung 3: Entwicklung der genehmigten Wohnungen in Wohngebäuden in Baden-Württemberg in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Mehrfamilienhäusern 2010-2019



Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2020

Abbildung 3: Entwicklung der genehmigten Wohnungen in Wohngebäuden in Baden-Württemberg in Ein- und Zweifamilienhäusern sowie Mehrfamilienhäusern 2010-2019

- Für einschlägige Absolventinnen und Absolventen und junge Fachkräfte bieten sich gute Verdienstmöglichkeiten in Baufirmen, Ingenieurbüros und der Industrie. Besonders im Kontext des Anstiegs der Baukonjunktur seit 2010/11 bieten sich zahlreiche Jobchancen. Für die Verwaltung ist es entsprechend **schwierig, offene Stellen passend neu zu besetzen**.
- In den letzten Jahren wurden Stellen in der kommunalen Bauverwaltung aufgrund von **Einsparungen** nur zögerlich oder gar nicht wiederbesetzt.
- Gleichzeitig ist die **Zahl der Bauanträge und Baugenehmigungen** in den letzten Jahren deutlich angestiegen. In der Folge kommt es zu Engpässen und Überlastungen, wodurch sich Genehmigungsverfahren unnötig verzögern können. Abbildung 3 verdeutlicht, dass sich seit 2010 die Anzahl der genehmigten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern mehr als verdoppelt (Zunahme um 114 % im Zeitraum 2010-2019) hat, während die Anzahl der genehmigten Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern nur um 5 % gestiegen ist. Da mehrgeschossige Wohnhäuser hinsichtlich der brandschutzrechtlichen Genehmigung deutlich komplexer sind, ist eine Überlastung zahlreicher unterer Baurechtsbehörden eine naheliegende und erkennbare Folge.

NACHWUCHSPROBLEME DER FEUERWEHR

Nicht nur die Genehmigungsbehörden, sondern auch die Feuerwehren könnten perspektivisch ein Nachwuchsproblem bekommen. Bislang gelingt es noch gut, Freiwillige für die Feuerwehren zu rekrutieren, es ist aber unsicher, ob dies auch zukünftig gelingen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass über 97 % der Angehörigen der Feuerwehr in Baden-Württemberg ehrenamtlich tätig sind⁶. Als Anlaufstelle für brandschutztechnische Beurteilungen im Genehmigungsverfahren ist vor allem das hauptberufliche Personal der Gemeindefeuerwehren bzw. örtlichen Brandschutzdienststellen gefragt bzw. die Angehörigen der Feuerwehr mit Befähigung zum gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst. Bei komplexeren Anfragen oder bei einer lokalen Häufung von Bauanträgen (u.a. Entwicklung von größeren Wohngebieten, Neuausweisung von größeren Gewerbegebieten) kann es dann schnell zu einer Überlastung der Feuerwehren und zu langen Wartezeiten kommen. Auch die Erstellung von Gutachten durch Brandschutzsachverständige kann mitunter mehrere Wochen bis hin zu Monaten in Anspruch nehmen, da die Anzahl und Verfügbarkeit von Brandschutzsachverständigen bundesweit, in Baden-Württemberg sowie in einzelnen Regionen begrenzt ist. Im Einzelfall können sich Baugenehmigungen verzögern, weil Stellungnahmen der örtlichen Feuerwehr liegenbleiben oder über einen längeren Zeitraum nicht beantwortet werden.

⁶ Im Jahr 2019 waren von den 112.290 Angehörigen der Feuerwehren in Baden-Württemberg rund 2.370 hauptamtlich tätig (2 %)

Brandschutzrechtliche Anforderungen werden zu spät oder im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens nicht ausreichend berücksichtigt

NACHTRÄGLICHE UMPLANUNGEN UND ANPASSUNGEN SIND KOSTENTREIBER

Besonders nachträgliche Umplanungen und Anpassungen führen zu erheblichen Kostensteigerungen im brandschutzrechtlichen Vollzug. Klar ist, dass vor allem komplexe Bauvorhaben selten ohne größere nachträgliche Umplanungen auskommen. Im Bereich des Brandschutzes herrscht jedoch weitgehende Einigkeit darüber, dass eine frühe Berücksichtigung im Planungsprozess weitreichende Umplanungen und Kostensteigerungen gerade auch von Planungsleistungen verhindern kann. Dabei liegt es zunächst im Aufgabenbereich des Bauherren sowie des Planers, die brandschutzrechtliche Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens im Vorfeld der Genehmigung sicherzustellen. Oftmals würde der Brandschutz aber erst zu spät in der Planung berücksichtigt und eine frühzeitige Kommunikation zwischen Planungsseite und Genehmigungsbehörde versäumt.

FEHLENDE FACH- UND RECHTSKENNTNISSE BEI SONDERBAUTEN UND UMBAUTEN IM BESTAND

Besonders bei Sonderbauten und im Bestandsumbau liegt das laut der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zum Teil daran, dass dem Brandschutz in der Ausbildung und Praxis, vor allem im Bereich Architektur, ein zu geringer Stellenwert beigemessen wird. Zum Teil ist es aber auch für Planer und Bauherren im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens gar nicht möglich, die Genehmigungsfähigkeit abschließend einzuschätzen. Besonders wenn klare rechtliche Vorgaben fehlen, kann die Genehmigungsfähigkeit nur durch umfassendes Fach- und Erfahrungswissen eingeschätzt werden. Das ist insbesondere beim Umbau im Bestand und bei Sonderbauten ohne entsprechende Sonderbauverordnung der Fall. Abschließende Kenntnis über die Genehmigungsfähigkeit erlangen Bauherren und Planer dann erst mit Ausstellung der eigentlichen Genehmigung.

MANGELHAFT KOMMUNIKATION DER BETEILIGTEN BEI KOMPLEXEN BAUVORHABEN

Bei komplexen Bauvorhaben sollte der vorbeugende Brandschutz darüber hinaus nicht isoliert betrachtet werden. Denn besonders im Zusammenhang mit anderen Fachplanungsbereichen wie Arbeits-, Natur-, Immissions-, Lärm- und Denkmalschutz entstehen immer wieder Konflikte durch Brandschutz. Werden diese nicht frühzeitig identifiziert und gelöst, können sie laut der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner zu mehrfachen und wiederholten Umplanungen und erheblichen Mehrkosten führen. Wenn zu einem frühen Zeitpunkt verbindliche Absprachen zwischen Bauherren, Planern/Architekten und Baubehörden/Fachämtern stattfinden, können Probleme frühzeitig gelöst und damit Bürokratie und Zeit reduziert werden. Solche Absprachen erfolgen dabei erfahrungsgemäß zu selten oder zu spät im Genehmigungsverfahren. In der Praxis werden Bauvorbesprechungen zwischen den verschiedenen unteren Baurechtsbehörden teilweise sehr unterschiedlich gehandhabt. So gibt es Baurechtsbehörden, die Bauvorbesprechungen bei komplexen Bauvorhaben grundsätzlich und explizit einfordern und empfehlen, während andere diese Leistung seltener oder gar nicht erbringen und sich zurückziehen.



III. Sonderbau, Bestandsumbau und Holzbau – die „Sorgenkinder“ beim vorbeugenden Brandschutz

BEI SONDERBAUTEN, BESTANDSUMBAUTEN UND HOLZBAUTEN FEHLT ERFAHRUNGSWISSEN

Bei Standardbauten in Massivbauweise wie den klassischen Ein- und Zweifamilienhäusern liegt durch hohe Fallzahlen und einen hohen Standardisierungsgrad ein breites, umfassendes Erfahrungswissen bei Planungsbüros und in den Baurechtsbehörden vor. Die brandschutzrechtliche Genehmigung verläuft bei diesen Bauvorhaben aufgrund des hohen Erfahrungswissens und der hohen Regelungsdichte daher in großen und weiten Teilen des Landes ohne nennenswerte Probleme, vor allem im Neubau. In Baden-Württemberg entfielen auf die Kategorie der **Ein- und Zweifamilienhäuser im Jahr 2019 rund 64 %** aller genehmigten Gebäude und besonders im ländlichen Raum ist der Anteil regional noch höher. Bei singulären und komplexeren Gebäudeklassen (Sonderbauten), neuen Bauweisen (insb. Holzbau) sowie beim Umbau im Bestand liegt in der Praxis meist weniger Erfahrungswissen vor. Im Rahmen der Gespräche wurde ersichtlich, dass vermeidbare Kosten besonders häufig und in erheblichen Summen bei Sonderbauten sowie im Bestandsumbau auftreten. Auch im Holzbau lassen sich vermehrt Probleme in der brandschutzrechtlichen Genehmigung ausmachen, die vor allem auf fehlende Erfahrungswerte zurückzuführen sind.

GROSSE RECHTSUNSIKERHEIT BEI ERMESSENS- UND EINZELFALLENTSCHEIDUNGEN

Erschwert wird die brandschutzrechtliche Genehmigung bei Sonderbauten und im Bestandsumbau dabei maßgeblich durch fehlende Rechtssicherheit. Statt auf einer klaren gesetzlichen Vorgabe basiert das Genehmigungsverfahren bei Sonderbauten und Bestandsumbau im Wesentlichen auf Ermessens- und Einzelfallentscheidungen. Diese können erfahrungsgemäß von Behörde zu Behörde sehr unterschiedlich ausfallen und hängen maßgeblich vom spezifischen Erfahrungs- und Fachwissen ab. Außerdem besteht bei Einzelfallentscheidungen für die Bauherren und Planer bis zur eigentlichen Genehmigung keine Sicherheit über die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens. Das kann teilweise erhebliche Planungs- und Kostenunsicherheiten nach sich ziehen.

FEHLENDE SONDERBAUVERORDNUNGEN

Im Bereich der Sonderbauten werden Einzelfallentscheidungen vor allem bei der brandschutzrechtlichen Genehmigung ohne spezifische Sonderbauverordnung getroffen. Das sind in erster Linie Schulen, Kindertagesstätten, Hochhäuser und Krankenhäuser. In vielen Fällen handelt es sich dabei um öffentliche bzw. kommunale Bauvorhaben. Die Anzahl der Bauanträge für die genannten Sonderbauten hat laut der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner in den letzten Jahren zugenommen. Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren werden ebenso verstärkt ausgebaut wie Altenpflegeeinrichtungen und Wohnhochhäuser in Ballungsräumen des Landes. Schulen werden in vielen Orten umgebaut und kernsaniert und hinsichtlich neuer pädagogischer Konzepte ausgebaut. Bei diesen Bauvorhaben ist es eine große Herausforderung für alle Beteiligten, das richtige Maß an Brandschutz anzusetzen. Denn es ist naheliegend, den Gruppen Kinder, Jugendliche und Pflegebedürftige, den bestmöglichen und sichersten Schutz bieten zu wollen. Da aber beispielsweise die Sanierung einer Schule nur alle 10 bis 20 Jahre erfolgt und auch andere Sonderbauten keinen Regelfall darstellen, steht im Einzelfall nicht immer das erforderliche Fach- und Erfahrungswissen zur Verfügung, um dies auch mit wirtschaftlich verhältnismäßigen Maßnahmen und Kosten umzusetzen. In der Folge wird nach Aussage der Gesprächspartnerinnen und -partner dann nicht selten die strengste Auslegungsform der bestehenden gesetzlichen Vorgaben im Rahmen des Genehmigungsprozesses angesetzt und es entstehen hohe Kosten, die teilweise unverhältnismäßig sind. Die zuvor geschilderten übergreifenden Ursachen wie der Anstieg der Komplexität im vorbeugenden Brandschutz und Absicherungstendenzen gegenüber dem (Rest-)Risiko eines Brandfalls tragen zu dieser Entwicklung bei.

„Im Sonderbau
fehlen klare
gesetzliche
Vorgaben“

Fallbeispiel Mannheim:

Am Beispiel der Stadt Mannheim wird deutlich, wie notwendig klare verbindliche Vorgaben bei Sonderbauten sind. Aufgrund einer hohen Fallzahl von Sanierungen im Bereich Schulen (rd. 70 allgemeinbildende Schulgebäude in öffentlicher Trägerschaft) hat die Stadt Mannheim erkannt, wie notwendig einheitliche Regelungen zur Verfahrenserleichterung sind und ist mit einer eigenen kommunalen Richtlinie für Schulen und Kitas einen Sonderweg gegangen. Dieses Vorgehen hat sich für die Stadt aufgrund der hohen Anzahl an Schul- und Kita-Gebäuden bewährt, stellt jedoch für kleinere Kommunen keine adäquate Lösung dar und zeigt den Bedarf für eine landesweite und einheitliche Regelung im Bereich Schulen und Kindertagesstätten an.

„Bestands-
umbau ist das
eigentliche
Sorgenkind“

KOSTENSTEIGERUNGEN BEIM UMBAU IM BESTAND DURCH BRANDSCHUTZAUFLAGEN

In den Gesprächen wurde deutlich, dass vorbeugender Brandschutz bei Umbaumaßnahmen im Bestand eine wesentliche Belastung darstellen kann. Es seien erhebliche Kostensteigerungen eingetreten, teilweise habe man von Baumaßnahmen aus Gründen des Brandschutzes gänzlich abgesehen.

Als Ursachen sehen die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner insbesondere:

- **Häufig kein Bestandsschutz beim Brandschutz**
Genehmigungsbehörden würden oftmals vorschnell und ohne eingehende Prüfung den Bestandsschutz aufheben. Ob der Bestandsschutz aufgehoben oder durchbrochen wird, ist eine Ermessensfrage und hängt von der Auslegung der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben ab (insb. §76 Abs. 2 LBO, §50 Abs. 2 LBO und §58 Abs. 6 LBO). Wenn der Bestandsschutz aufgehoben oder durchbrochen wird, müssen Teile des Gebäudes oder das ganze Gebäude nach aktuellen Vorgaben brandschutztechnisch ertüchtigt werden.
- **Brandschutzkosten werden unterschätzt**
Nicht allen Bauherren und Planern, die eine Umbaumaßnahme planen, sei im Vorfeld klar, wann der Bestandsschutz greift und wann nicht. Sie gingen dann teilweise fälschlicherweise davon aus, dass der Bestandsschutz weiterbesteht und planen die Kosten für eine brandschutztechnische Ertüchtigung nicht ein. Die Kosten für Brandschutz werden dann als Kostensteigerung verbucht (vgl. „unterschätzte Kosten“, S.5).
- **Fehlendes Fach- und Erfahrungswissen**
Wenn eine brandschutztechnische Ertüchtigung erfolgen muss, fehle oftmals das Fach- und Erfahrungswissen für pragmatische und kostengünstige Lösungen. Ein standardmäßiges Vorgehen ähnlich wie bei Neubauten kann im Bestandsumbau in der Regel nicht funktionieren, da die Voraussetzungen in den Bestandsgebäuden sehr unterschiedlich sind.

HOHE KOSTEN BEI ENERGETISCHEN SANIERUNGEN

Besonders im Kontext energetischer Sanierungen sind die Belastungen durch den vorbeugenden Brandschutz im Bestandsumbau teilweise erheblich. Das betrifft insbesondere den Wohnungsbau, dessen Aktivierung angesichts von zunehmender Wohnraumknappheit eine hohe politische Priorität in vielen Regionen Baden-Württembergs einnimmt.

UNSIHERHEITEN UND ERFAHRUNGSDEFIZITE IM HOLZBAU

Im Kontext des nachhaltigen Bauens hat der Holzbau bundesweit, so auch in Baden-Württemberg, an Bedeutung gewonnen. Aufgrund der geringen Erfahrungen und der höheren Brennbarkeit des Materials sind die Unsicherheiten und Erfahrungsdefizite im Holzbau besonders hoch. Zwar besteht zunehmend Erfahrung im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser in Holzbauweise. Der Einsatz von Holz im mehrgeschossigen Wohnungsbau und bei Sonderbauten ist aber gänzlich neu. Entsprechend beschreiten hier alle Akteure in der Planung und in den Genehmigungsbehörden Neuland. Einzelne Vorhaben wurden in den letzten Jahren realisiert, aber die meisten Baurechtsbehörden hatten bislang noch wenige Berührungspunkte mit dem Einsatz von Holz bei komplexeren Bauvorhaben. Entsprechend sind sowohl der umfassende Überblick als auch die tiefere Fachkenntnis im Holzbau vornehmlich wenigen, erfahrenen Expertinnen und Experten vorbehalten. Der regionale Tätigkeitsbereich dieser Expertinnen und Experten liegt oftmals nicht Baden-Württemberg und wenn sie in Baden-Württemberg zum Einsatz kommen, führt die fehlende Kenntnis der örtlichen Regularien und Praxis erfahrungsgemäß zu Schwierigkeiten in der Umsetzung der brandschutzrechtlichen und bautechnischen Expertise.

FEHLENDE ERFAHRUNG UND UNWISSEN FÜHREN ZU VERMEIDBAREN BELASTUNGEN

Die Unerfahrenheit in der Planung und fachlichen Beurteilung von Holzbauten führt zudem dazu, dass teilweise ungerechtfertigte Vorbehalte gegenüber Holzbauweisen bestehen. So berichteten Gesprächsteilnehmende von einem Fall, bei dem eine Stahltreppe anstelle einer Holztreppe verbaut wurde, obwohl eine Stahltreppe im Brandfall einen geringeren Feuerwiderstand aufweisen würde als eine Holztreppe. Regionen mit einem Erfahrungsvorsprung und stärkerer Holzbautradition (u.a. Südbaden/Schwarzwald) bewältigen dabei die brandschutzrechtliche Prüfung von Holzbauten erfahrungsgemäß etwas besser als Städte und Kommunen, in denen Holzbauweise bislang noch kaum verbreitet ist. Entsprechend kommt es besonders dort, wo bislang wenige Erfahrungswerte vorliegen, in der brandschutzrechtlichen Genehmigung von Holzbauten besonders häufig zu vermeidbaren Belastungen.



„Mit dem
Holzbau wird
Neuland
beschritten“

IV. Empfehlungen für Bürokratieentlastung bei Brandschutzanforderungen

Zugang zu Informationen zum Thema Brandschutz verbessern

Ausgangslage

In Baden-Württemberg gibt es verschiedene Möglichkeiten für einen Erfahrungsaustausch im Bereich vorbeugender Brandschutz. So organisiert bspw. der Städtetag zweimal im Jahr ein Treffen für den Austausch zu Themen des brandschutzrechtlichen Vollzugs für Vertreterinnen und Vertreter der unteren Baurechtsbehörden. Auf der Baureferenten-Dienstbesprechung tauschen sich Expertinnen und Experten für vorbeugenden Brandschutz der 44 Stadt- und Landkreise aus. Die Protokolle der Baureferenten-Dienstbesprechung haben sich darüber hinaus als Auslegungshilfe in der Praxis vieler Baurechtsbehörden bewährt. Weiterhin bietet auf der Bundesebene z.B. der Brandschutzkongress der FeuerTrutz eine Möglichkeit, fachliche Expertise und Erfahrungen auszutauschen. Auf Landesebene veranstaltet die Architektenkammer Baden-Württemberg jährlich die Brandschutztage Baden-Württemberg. Des Weiteren werden Informationen zu einzelnen Themenbereichen auch informell ausgetauscht, beispielsweise innerhalb des Kollegenkreises.

Neben dem Erfahrungsaustausch wird brandschutzrechtliches Wissen auch über Hinweis-papiere, Praxisleitfäden und Auslegungshilfen verbreitet. Sie haben keine rechtliche Bindewirkung, können aber dazu beitragen, einheitlich und schnell zu entscheiden und fachliche Unsicherheiten auszuräumen. Beispiele hierfür sind:

- der Brandschutzatlas der FeuerTrutz;
- die Mustervorschriften der Bauministerkonferenz (ARGEBAU);
- das Grundsatzpapier Brandschutz im Bestand der interministeriellen Arbeitsgruppe Brandschutz im Bestand;
- Protokolle der Baureferenten-Dienstbesprechung, die zwischenzeitlich ausgesetzt waren und nun wieder stattfinden.

Belastungsanzeige

Die befragten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner beklagen, dass relevante Informationen teils schwer zu finden seien und nicht systematisch verbreitet würden. Durch die hohe Anzahl an Richtlinien, Handlungsempfehlungen und Hinweispapieren sei es zudem schwierig, die Übersicht zu behalten. Besonders kleinere Baurechtsämter und Berufsunerfahrene hätten häufig keinen Zugang zu relevantem Fach- und Erfahrungswissen. Gründe dafür seien u.a.:

- Es gebe zu wenig verbindliche und etablierte Möglichkeiten für die Obere und die Höhere Bauaufsicht sowie die Feuerwehr, persönlich und direkt untereinander Erfahrungen auszutauschen und miteinander zu kommunizieren.
- Verfügbare Dokumente und Informationen seien nicht an einem Ort gebündelt zu finden und würden nicht aktiv für die unteren Baurechtsbehörden bereitgestellt und verbreitet. Mitarbeitende der unteren Baurechtsbehörden müssten daher nach den passenden Informationen und Auslegungshilfen häufig aufwändig suchen, wenn deren Existenz überhaupt bekannt sei.
- Relevante Dokumente wie beispielsweise ältere Bauvorschriften seien schlecht oder nicht verfügbar.
- Das Potential von bereits an anderer Stelle gemachten Erfahrungen und gefundenen Lösungen werde „verschenkt“.
- Für Planer und Bauherren aus anderen Bundesländern bestünden besondere Hürden, an wichtige Informationen zu gelangen, da mit der Ausführungsverordnung der Landesbauordnung in Baden-Württemberg zentrale Anwendungshinweise in einem anderen Regelwerk festgehalten sind. In anderen Bundesländern seien diese Regelungen in der Landesbauordnung integriert (Sonderweg).

Dies führe u.a. dazu, dass Ermessensspielräume in den verschiedenen Baurechtsbehörden unterschiedlich gehandhabt würden, da sie sich nicht einheitlich und flächendeckend an bestehenden Leitfäden, guten Praxisbeispielen und Erfahrungswerten orientieren können.

1. Online-Informationsplattform beim Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg einrichten

Entlastungsvorschlag

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner schlagen vor, eine Online-Plattform einzurichten, auf der über Brandschutzanforderungen informiert wird und Praxisleitfäden sowie Best-Practice-Beispiele veröffentlicht werden. Dabei sollten die existierenden Informationen klar verständlich aufbereitet und strukturiert werden.

Bewertung des Vorschlags

Durch eine Online-Informationsplattform können Wissensdefizite und somit Unsicherheiten bis hin zu Fehlentscheidungen vermieden werden. Auch kann die Zahl der Fälle reduziert werden, in denen fachliche Unterstützung in Form von Brandschutzgutachten angefordert wird. Darüber hinaus trägt eine Informationsplattform zu einem **einheitlichen und pragmatischen Vorgehen in Ermessensfragen** bei. Andernorts bereits geklärte Fragestellungen können sich durch die Informationsplattform **als Standard durchsetzen** und Irritationskosten senken, die durch ein uneinheitliches Vorgehen entstehen. Weiterhin kann die Transparenz durch eine Informationsplattform erhöht werden. Gerade kleine Baurechtsbehörden und Berufsunerfahrene können somit Zeit sparen und sich bei Unsicherheiten rückversichern. Die Informationsplattform soll dazu dienen, vorhandene Informationen abrufen zu können. Sie soll nicht dazu genutzt werden können, Fragen zu Einzelfällen direkt von der obersten Bauaufsicht (Wirtschaftsministerium BW) unter Umgehung des Dienstwegs entscheiden zu lassen.

Wichtig bei der Umsetzung der Informationsplattform ist, dass der Zugang zur Online-Plattform möglichst breit ausgerichtet ist und neben Architekten, Fachplanern und Gutachtern insbesondere auch die Beschäftigten der Baurechtsbehörden, die Stadt-/Kreisbrandmeister, die Brandschutzdienststellen sowie die Feuerwehr erreicht werden.

PRO

- Zentrale Bündelung der Rechtsgrundlagen und praktischen Anwendungshinweise reduzieren den Suchaufwand bei der Planung und Genehmigung
- Lösungsbeispiele zu häufigen Problemfällen können Konflikte reduzieren
- Niedrigschwellige Unterstützung hilft v.a. kleineren Baurechtsbehörden und Berufsunerfahrenen beim Aufbau fachlicher Expertise

CONTRA

- Personal- sowie Sachkosten für das Erstellen, Pflegen und Bewerben der Plattform

Den Beschäftigten der Baurechtsämter können in einem **Login-Bereich** wichtige Informationen, wie Diensterrasse oder Protokolle, zugänglich gemacht werden. Zudem sollte die Online-Plattform eine **Datenbank mit älteren Bauvorschriften** umfassen, wodurch die Brandverhütungsschau erleichtert werden kann. Dadurch können Verzögerungen und Kosten im Bestandsumbau reduziert werden. Um den Nutzerinnen und Nutzern der Plattform Rechtssicherheit zu bieten, sollte die Plattform ausschließlich solche Informationen enthalten, die sich durch eine hohe Verlässlichkeit und fachliche Expertise auszeichnen. Es empfiehlt sich, die **Plattform bei der obersten Bauaufsicht** (Wirtschaftsministerium BW) einzurichten, um landeseinheitlich, objektiv und neutral Informationen anzubieten.

Die Informationsplattform sollte dabei kontinuierlich gepflegt, aktualisiert und beworben werden.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, für alle am Bau Beteiligten eine Online-Informationsplattform mit allen einschlägigen Informationen zum Thema Brandschutz einzurichten und kontinuierlich zu pflegen. Die Plattform soll vor allem praxisnahe Auslegungshilfen und Best-Practice-Beispiel enthalten. Es wird empfohlen, die Informationsplattform bei der obersten Bauaufsicht (Wirtschaftsministerium BW) einzurichten.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg

2. Erfahrungsaustausch zwischen den Baurechtsbehörden mindestens einmal im Jahr sicherstellen und verstetigen

Entlastungsvorschlag

Die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner schlagen vor, ergänzend zu den bestehenden Angeboten zusätzliche und regelmäßige Möglichkeiten für die Abstimmung und den Erfahrungsaustausch unter den Baurechtsbehörden zu schaffen, in denen Brand-schutzthemen besprochen werden.

Bewertung des Vorschlags

Möglichkeiten für den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Baurechtsbehörden bauen Wissens- und Entscheidungskompetenz auf und fördern dadurch unbürokratische Entscheidungen. Gleichzeitig wird eine **einheitliche und belastbare Wissensgrundlage** über alle Baurechtsbehörden hinweg etabliert. Gerade für kleinere Baurechtsbehörden und Berufseinsteiger und -einsteigerinnen bietet ein persönlicher Erfahrungsaustausch einen großen Mehrwert. Ein Austausch zu guten Praxisbeispielen und eine gute sowie strukturierte Vernetzung können hier deutlich entlasten. Regelmäßige Treffen kommen bei der obersten Bauaufsicht (Wirtschaftsministerium BW), den Regierungspräsidien, den Landratsämtern und den kommunalen Spitzenverbänden in Frage.

Wichtig für den gezielten Erfahrungsaustausch ist es, relevante Themen auszuwählen und jeweils mit der Thematik konfrontierte Beschäftigte in den Baurechtsbehörden einzuladen. Dabei sollte eine Doppelstruktur zu bereits bestehenden Arbeitsgruppen und Netzwerken zwischen den Baurechtsbehörden vermieden werden. Eine zentrale und bereits bestehende Möglichkeit des Erfahrungsaustauschs ist die **Baureferenten-Dienstbesprechung**. Diese findet auf der Ebene der 44 Stadt- und Landkreise mit dem jeweils zuständigen Regierungspräsidium statt. Die übrigen 163 unteren Baurechtsbehörden sind damit vom unmittelbaren Informationsfluss abgeschnitten. Besonders kleinere Baurechtsbehörden dürften aber maßgeblich davon profitieren, direkten Zugang zu den dort diskutierten Informationen hinsichtlich Best-Practice im vorbeugenden Brandschutz zu erlangen. Die unteren Baurechtsbehörden sollten gezielt und aktiv über die Ergebnisse des Erfahrungsaustauschs informiert werden.

PRO

- Spezifische Informations- und Wissenslücken können bedarfs- und zielgruppenorientiert geschlossen werden
- Besonders in neuen Themenfeldern wie Holzbau können Wissensdefizite zeitnah überwunden werden

CONTRA

- Personen mit hohem Erfahrungs- und Fachwissen müssen bereit sein, dieses zu teilen

Bei der Konzeption eines systematischen Erfahrungsaustauschs sollte darüber hinaus beachtet werden, welche Baurechtsbehörden die konkrete Fragestellung betrifft. Es sollte vermieden werden, durch Präsenztermine übermäßig personelle und zeitliche Ressourcen zu binden. Dazu könnten **Videokonferenzen** dienen. Die Ergebnisse sollten über gut zugängliche Protokolle breit verfügbar gemacht werden. Ziel sollte vor allem sein, besonders kleinere Baurechtsbehörden bei herausfordernden Bauvorhaben mit Erfahrungswissen zu unterstützen. Denn besonders für kleinere Baurechtsbehörden sind die Hürden, an die oberste Baurechtsbehörde heranzutreten, besonders hoch, während größere Behörden einen leichteren Zugang haben. Auch die höheren Baurechtsbehörden könnten in ihrer Rolle als Schnittstelle zwischen oberster und unterer Baurechtsbehörde eine aktivere Rolle hinsichtlich des Erfahrungsaustauschs einnehmen. Darüber hinaus können übergreifende Themen wie Umbau im Bestand, Innovationen der Gebäudetechnik sowie neuere Bauweisen wie Holzbau mögliche Themen für den systematischen Austausch sein. Der Erfahrungsaustausch kann als Präsenztreffen oder in Form von Arbeitskreisen organisiert werden, die als Online-Veranstaltungen oder auch in Form eines **Mentoring-Programms** angeboten werden. Strittige Grundsatzthemen können an die Fachkommission (5. Vorschlag) verwiesen werden.

Neben einem systematischeren Austausch zwischen den unteren Baurechtsbehörden empfehlen sich darüber hinaus auch regelmäßige und feststehende gemeinsame Termine für den Austausch **zwischen der obersten, den höheren und den unteren Baurechtsbehörden**. Hierdurch können Entwicklungen und Probleme in den unteren Baurechtsbehörden direkt nach oben kommuniziert werden.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung sicherzustellen, dass zwischen der obersten Bauaufsicht (Wirtschaftsministerium BW), den vier Regierungspräsidien und den 44 Stadt- und Landkreisen regelmäßig mindestens einmal im Jahr ein Erfahrungsaustausch stattfindet. Ergänzend dazu sollten die Regierungspräsidien verpflichtet werden, mindestens einmal im Jahr mit den unteren Baurechtsbehörden ihres Bezirks Dienstbesprechungen durchzuführen.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

Abstimmungen und Kommunikation im Genehmigungsverfahren nachhaltig verbessern

Ausgangslage

Wie ein Baugenehmigungsverfahren im Detail ausgestaltet wird, liegt zum großen Teil im Ermessen der kommunalen Selbstverwaltung. Dies gilt auch für das Angebot von **Auftaktbesprechungen** im Vorfeld von Baugenehmigungsverfahren. Während einige Baurechtsbehörden offen Termine für Bauvorbesprechungen anbieten und Bauherren dieses Angebot explizit empfehlen, sind andere Behörden deutlich zurückhaltender und vermeiden teilweise sogar Bauvorbesprechungen. Auf dieses Angebot wird zum einen wegen Personalmangels verzichtet, zum anderen besteht die Sorge, eine Beratungsfunktion übernehmen zu müssen, die eigentlich bei den Planern liegt.

Ähnlich ist der Sachverhalt bei **frühzeitigen Abstimmungen unter Fachämtern** im Rahmen von besonders komplexen Bauvorhaben mit großen Volumina. Solche Abstimmungen sind durch die hohe Anzahl der zu beteiligenden Akteure wesentlich aufwändiger als Vorbesprechungen zwischen Bauantragsteller und Baurechtsbehörde und erfolgen daher noch seltener. Vorbilder für diese Art von Abstimmungen gibt es in anderen Bereichen, wie z.B. beim Bau von Straßen und Flughäfen, die nach spezialgesetzlichen Regelungen als **Planfeststellungsverfahren** vorgeschrieben sind. In ihrem Rahmen werden alle Träger öffentlicher Belange frühzeitig beteiligt. Bei einem Erörterungstermin erhalten insbesondere Fachbehörden die Möglichkeit, ihre Argumente und fachlichen Anforderungen im Rahmen eines definierten Prozesses vorzubringen. Durch dieses Vorgehen können alle Interessen im Verfahren berücksichtigt werden. Auch bei der **Umweltverträglichkeitsprüfung** (auch Raumordnungsverfahren) gibt es verpflichtende Abstimmungstermine zwischen dem Antragsteller und den beteiligten Behörden⁷. Diese sogenannten Scoping-Termine dienen dazu, das Verfahren und den fachlichen Rahmen mithilfe frühzeitiger Abstimmungen transparent zu machen und die Lösung relevanter Fragen und Anforderungen zu beschleunigen.

⁷ Paragraph 1 b Atomrechtlichen Verfahrensverordnung, Paragraph 13 Absatz 2 Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg.

Belastungsanzeige

Die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner betonen, wie wichtig Auftaktbesprechungen für ein schlankes und zielgerichtetes Genehmigungsverfahren seien und beklagen, dass sie **in der Praxis zu selten angeboten** würden. Dadurch werde die Möglichkeit verspielt, frühzeitig ein gemeinsames Grundverständnis z.B. über notwendige Brandschutzanforderungen zu entwickeln. In der Folge würden Bauverfahren teilweise unnötig verlangsamt, da Anpassungen erst nach erster Prüfung möglich seien und anschließend eine erneute formale Prüfung der einzelnen Anpassung stattfinden müsse. Verstärkt würde die Problematik durch den Umstand, dass die Brandschutzanforderungen von Behörde zu Behörde sehr unterschiedlich ausgelegt würden und somit für Planer und Bauherren schwer vorhersehbar seien.

Bei sehr komplexen Bauvorhaben, insb. Sonderbauten mit großen Volumina, beklagen die Befragten zudem, dass **häufig nicht rechtzeitig alle relevanten Akteure zu einer gemeinsamen Abstimmung zusammenkämen**. Zudem würden – so die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner – ämterübergreifende Abstimmungen und Beteiligungen immer weniger persönlich direkt besprochen, sondern **zunehmend vornehmlich schriftliche Stellungnahmen** und Einschätzungen im Umlaufverfahren eingeholt. Konflikte des Brandschutzes mit anderen Bereichen wie dem Arbeits-, Natur-, Immissions-, Lärm- und Denkmalschutz würden dadurch zu spät deutlich, was einerseits die Verfahren unnötig verlängere und andererseits unnötig Kosten verursache.

3. Verpflichtung der Baurechtsbehörde mit Antragsstellerinnen und Antragsstellern bei Sonderbauten und komplexen Umbauten im Bestand eine frühzeitige Auftaktbesprechung durchzuführen

Entlastungsvorschlag

Die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner schlagen vor, die Baurechtsbehörden dazu zu verpflichten, bei Sonderbauten und komplexen Umbauten im Bestand im Vorfeld der Baugenehmigungsverfahren Auftaktbesprechungen anzubieten.

Bewertung des Vorschlags

Auftaktbesprechungen dienen dazu, sich frühzeitig über mögliche Brandschutzanforderungen klar zu werden und sie bei der Planung zu berücksichtigen. Dies ist v.a. bei Sonderbauten und Umbauten im Bestand wichtig, da hier die Komplexität oft sehr hoch ist. Durch Auftaktbesprechungen können Konflikte, die durch unterschiedliche Bewertungen rechtlicher oder technischer Umstände entstehen, frühzeitig ausgeräumt werden. Gleichzeitig kann vermieden werden, **dass die Brandschutzmaßnahmen, die von Planerinnen und Planer bzw. Gutachterinnen und Gutachter als rechtlich notwendig erachtet werden**, höher sind als dies aus behördlicher Sicht der Fall ist. Im Rahmen der Vorbesprechung kann zudem geklärt werden, **welche Unterlagen und Nachweise einzureichen sind**. Somit kann die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass der Antrag passgenau eingereicht und genehmigt werden kann. Sinn macht eine solche Auftaktbesprechung allerdings erst dann, **wenn eine konkrete Planung des Bauvorhabens vorliegt** und die Besprechung dazu dient, nur noch einzelne verbleibende Fragen der Genehmigungsvoraussetzung zu besprechen.

PRO

- Genehmigungsverfahren werden einfacher und effizienter
- Überhöhte Brandschutzmaßnahmen durch Planerinnen und Planer oder Gutachterinnen und Gutachter werden vermieden
- Vorbesprechungen haben sich in der Praxis bereits vielfach bewährt und verbessern die Genehmigungsprozesse vor allem bei größeren Vorhaben signifikant

CONTRA

- Erfordert möglicherweise weitere Personalressourcen
- Die Kommunikations- und Beratungsprozessen müssen in einigen Baurechtsbehörden angepasst werden
- Baurechtsbehörden könnten überfordert werden, wenn es zu einer hohen Anzahl von Terminanfragen kommt

Da Baurechtsbehörden nur begrenzte Kapazitäten haben, sollten die Auftaktbesprechungen nicht bei einfachen Bauvorhaben, wie z.B. dem Neubau von Wohngebäuden, sondern nur **bei Sonderbauten sowie komplexen Umbauten im Bestand** durchgeführt werden. Auch sollte die Auftaktbesprechung mit Verpflichtungen für den Bauherren einhergehen. So sollten die Baurechtsbehörden festlegen können, welche Unterlagen für die Auftaktbesprechung vorzulegen sind. Des Weiteren sollte **klar definiert sein, was eine Auftaktbesprechung leisten soll**, was nicht und in welchen Bereichen Grenzen zu ziehen sind. Sie sollte nicht als umfänglicher Beratungsservice missverstanden werden, sondern lediglich dazu dienen, die grundsätzlichen Eckpfeiler des Vorhabens und die generellen Anforderungen der Baurechtsbehörde abzustimmen. Um eine kontinuierliche Abstimmung und Planung zu ermöglichen, sollte seitens der Baurechtsbehörde die Person die Auftaktbesprechung wahrnehmen, die auch Ansprechpartnerin oder Ansprechpartner im Baugenehmigungsverfahren ist. Werden diese Punkte berücksichtigt, können Auftaktbesprechungen die Verfahren **erheblich beschleunigen und verschlanken** und somit eine Entlastung für Planer und Baurechtsbehörden darstellen.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, den Baurechtsbehörden vorzuschreiben, bei Sonderbauten (Neubau und Bestandsumbauten) und komplexen Umbauten im Bestand dem Bauherren bzw. dem Planer eine Auftaktbesprechung anzubieten, sobald die Planung konkretisiert worden ist.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

4. Frühzeitigen Abstimmungstermin mit beteiligten Stellen bei komplexeren Bauvorhaben als „runden Tisch“ verpflichtend einführen

Entlastungsvorschlag

Die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner schlagen vor, dass Baurechtsbehörden bei komplexeren Bauvorhaben frühzeitig mit allen relevanten Fachbehörden unter Beteiligung des Bauherren bzw. Planers einen „runden Tisches“ durchführen. Dabei sollen Konflikte identifiziert und Absprachen über das Verfahren getroffen werden können.

Bewertung des Vorschlags

Da im Rahmen von Genehmigungsverfahren verschiedene Schutzziele miteinander vereinbart werden müssen, ist bei komplexeren Bauvorhaben eine frühzeitige Einbindung aller Fachbehörden essenziell. Dies gilt insbesondere für Sonderbauten wie größeren öffentliche Bauten, Schulen, Krankenhäuser und Versammlungsstätten, aber auch für größere Umbauten im Bestand. Das interdisziplinäre Arbeiten im Rahmen der Abstimmungs-Sitzung (sog. Scoping-Termin) hilft dabei, **Probleme frühzeitig zu überwinden**. Teilnehmende dieser Klärungs-Termine sollen Bauherr, Architekt und relevante Fachplaner, Gutachter, sowie die zuständigen Fachbehörden und die Brandschutzdienststelle sein. Die Federführung und Organisation dieser Termine soll die Baurechtsbehörde übernehmen. Dadurch können Konflikte zwischen verschiedenen Schutzzielen, bspw. zwischen Brand- und Denkmalschutz, oder Immissions- und Lärmschutz **frühzeitig erkannt und gelöst werden**. Die Abstimmungstermine bieten somit einen Raum, um verschiedene Ziele, auch über den Brandschutz hinaus, miteinander zu vereinbaren. Wenn es hierfür keine Möglichkeit gibt, besteht die Gefahr, dass Konflikte erst im Laufe des Verfahrens ersichtlich werden, zu Verzögerungen führen und nachträgliche Umplanungen erforderlich machen.

PRO

- Ermöglicht, dass Konflikte frühzeitig aufgedeckt und gelöst werden können
- Direkter und persönlicher Austausch mit den Fachbehörden, um die Abstimmung hinsichtlich relevanter Anforderungen, Schutzziele sowie die Suche nach alternativen Lösungen im Prozess zu erleichtern und zu beschleunigen

CONTRA

- Zusätzlicher organisatorischer Koordinationsaufwand, um alle relevanten (Fach-) Behörden zu einem Abstimmungstermin zusammen zu bringen

Ein Beispiel für mögliche Zielkonflikte zwischen verschiedenen Fachbehörden sind Kindertageseinrichtungen: Während für den Brandschutz relevant ist, dass Fluchtwege offengehalten werden, soll aus Gründen des Kinderschutzes verhindert werden, dass Kinder unbeobachtet die Einrichtung verlassen können. Wenn frühzeitige gemeinsame Abstimmungen ausbleiben, werden solche Zielkonflikte zu spät identifiziert und bearbeitet.

Aufgrund des organisatorischen Aufwands empfiehlt es sich, diese Abstimmungstermine nur bei Sonderbauten und komplexeren Bauvorhaben verpflichtend vorzuschreiben. Die Abstimmung der Behörden untereinander auf schriftlichem Weg kann damit abgekürzt werden. Bei der konkreten Umsetzung der Regelung empfiehlt es sich, sich am Abstimmungstermin im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 1 b der Atomrechtlichen Verfahrensverordnung sowie § 19 Absatz 2 Umweltverwaltungsgesetz BW zu orientieren.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, bei allen komplexeren Bauvorhaben den Baurechtsbehörden Abstimmungstermine mit den am Verfahren Beteiligten, insbesondere den zuständigen Fachbehörden, verpflichtend vorzuschreiben.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

Fachliche Grundsatzfragen klären und Regelungslücken schließen

Ausgangslage

Die Entwicklung in den letzten Jahren wie die Zunahme an technischen Normen und neuen Bauweisen, wie z.B. die Holzbauweise, sorgen bei brandschutzrechtlichen Genehmigungen für eine zunehmende Komplexität. Besonders bei der **Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe** und bei der **Ermessensentscheidung** sind die Herausforderungen einer schutzzielorientierten brandschutztechnischen Beurteilung vielfältig und in den letzten Jahren stetig angestiegen. Vornehmlich bei **Sonderbauten** (nach § 38 LBO) kommt es immer wieder zu schwierigen Ermessensentscheidungen, besonders wenn es sich um singuläre Projekte oder Großprojekte mit innovativen Nutzungskonzepten und neuartigen technischen Standards handelt.

Darüber hinaus stellen sich in der bauordnungsrechtlichen Praxis grundsätzliche fachliche Fragen. Bei der Auslegung von brandschutzrechtlichen Vorschriften mit **Schlichtungs- bzw. Vermittlungsbedarf** treten Widersprüche auf. Dies gilt z.B. bei der Frage, ob Brandschutzschalter, Brandmeldeanlagen oder manuelle Notöffnungen erforderlich sind. Unterschiedliche Auffassungen können vor allem bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe auftreten, so z.B. bei der Beurteilung der Frage, ob **Bauprodukte** von den einschlägigen Technischen Baubestimmungen wesentlich oder nicht wesentlich abweichen. Dies ist entscheidend dafür, ob eine **Übereinstimmungserklärung des Herstellers** eingeholt werden muss oder nicht. Wenn diese grundsätzlichen Fragestellungen im Rahmen von Genehmigungsverfahren entstehen und die Parteien brandschutzrechtliche Sachverhalte baulich, technisch und genehmigungsrechtlich unterschiedlich einschätzen, entstehen in der Regel erhebliche Verzögerungen und hohe Verfahrenskosten.

Eine zentrale Stelle, die strittige Fragen, widersprüchliche Aussagen und fachliche Konflikte schlichtet und löst und Grundsatzfragen klärt, existiert in Baden-Württemberg bislang nicht.

Belastungsanzeige

Die befragten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner beklagen, dass eine zentrale Stelle, die Grundsatzfragen klärt, fehle. Bei komplexeren Sonderbauten führe dies zu **hohem Aufwand** und löse **signifikante Irritationskosten** aus. Es entstehe ein Mehraufwand durch Planungs- und Kostenunsicherheit. Besonders bei komplexen und neuen Fragestellungen, für die kaum Erfahrungen vorliegen, fehle es laut der Gesprächsbeteiligten an entsprechender fachlicher Expertise und einer zentralen und übergreifenden Instanz mit Beratungs- und Entscheidungsfunktion, die unter Abwägung von bau- und verwaltungsrechtlichen sowie technischen Gesichtspunkten zu einer abschließenden schutzzielorientierten Einschätzung und Beurteilung komme.

Für Architektinnen und Architekten sowie Fachplanerinnen und Fachplaner kann dies im Einzelfall zu erhöhtem Abstimmungsaufwand führen. Auch wenn Sachverständige und Brandschutzgutachter hinzugezogen würden, könnten die Anforderungen des vorbeugenden Brandschutzes nicht abschließend und verlässlich eingeordnet werden. Klarheit über das im Einzelfall geltende Baurecht bestehe häufig erst dann, wenn die Baugenehmigung erteilt werde. In komplexen Fällen **stießen auch erfahrene Brandschutzgutachter und Sachverständige an ihre Grenzen** und schlugen u.a. aufgrund von Haftungsrisiken oder Unkenntnis Maßnahmen vor, die in der nachträglichen Beurteilung nicht zwingend erforderlich gewesen wären. Gleiches gilt für Beschäftigte in Baurechtsbehörden, denen es bei technischen oder baurechtlichen Detailfragen sowie bei neu auftretenden Fragestellungen an Erfahrungswissen mangle, um die Einschätzungen der Sachverständigen im Rahmen eines Brandschutzgutachtens kritisch prüfen zu können.

Wiederholte nachträgliche Umplanungen und aufwendige Abstimmungs- und Sondierungsprozesse würden zudem die Planungsprozesse verlängern, den Beginn der Realisierung des Baubeginns verzögern und Kostensteigerungen der Planungsleistungen nach sich ziehen. So können durch Nachbesprechungen, Nachjustierungen von Gutachten oder die Erstellung von Gegengutachten mehrere Monate vergehen.

5. Fachkommission auf Landesebene einrichten, die Empfehlungen zu brandschutzrechtlichen Grundsatzfragen abgibt

Entlastungsvorschlag

Von den befragten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern wurde nahezu einmütig die Einrichtung einer übergeordneten Fachkommission vorgeschlagen. Eine Fachkommission sei als dauerhafte Institution notwendig. Sie solle generelle Grundsatz- und Schlichtungsempfehlungen hinsichtlich ungeklärter technischer und rechtlicher Fragestellungen im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes abgeben. Des Weiteren könnte die Fachkommission pragmatische Lösungen zu bestehenden Konflikten entwickeln und Ermessensspielräume ausloten. Folge davon wären Entscheidungen, die gerichtlich Bestand haben, also zu Kosten- und Planungssicherheit führen würden.

Bewertung des Vorschlags

Eine übergeordnete Fachkommission kann wesentlich dazu beitragen, komplexe Konfliktfälle, die immer wieder auftreten, zu lösen und durch Weitergabe und Verbreitung ihrer Expertise zu einem umfassenden Wissensaufbau im Themenfeld Brandschutz beitragen.

Aufgabe der Fachkommission sollte sein, die oberste Bauaufsicht (Wirtschaftsministerium BW) bei umstrittenen Fragen zu beraten sowie bei der Entscheidungsfindung und der Formulierung von Stellungnahmen des Ministeriums und Gesetzesänderungen zu unterstützen. Weiterhin könnte die Fachkommission die zuständigen Stellen bei der **Konzeption einer Online-Informationenplattform** (1. Vorschlag) strategisch beraten, **Inhalte aufbereiten** und den systematischen **Wissens- und Erfahrungsaustausch** (2. Vorschlag) **begleiten**. Somit könnte der Brandschutz-Dialog im Land nennenswert verbessert und verstetigt werden. Nicht vorgesehen ist eine formelle Beschlusskompetenz oder Beratung in laufenden Entscheidungsprozessen konkreter Bauvorhaben. Die Kommission wäre für alle, die sich mit Brandschutzthemen beschäftigen, (u.a. Architektenkammer BW) zugänglich und er-

PRO

- Einschlägiger Sachverstand kann in der Fachkommission intersektoral gebündelt und an die oberste Baurechtsbehörde angegliedert werden
- Hinweispapiere und andere Informationsangebote werden durch eine Fachkommission untermauert und überprüft
- Regelungslücken und strittige Grundsatzfragen im vorbeugenden Brandschutz und angrenzenden Fachbereichen werden strukturiert und zentral adressiert.
- Erfahrungs- und Wissensaustausch für die Oberste Baurechtsbehörde wird verstetigt
- Pragmatische Lösungen werden entwickelt, zentral und fachlich begleitet

CONTRA

- Gefahr, dass die Fachkommission dazu genutzt wird, Konflikte bei laufenden Einzelfallverfahren zu lösen
- Gefahr, dass Entscheidungs- und Genehmigungsverfahren der Baubehörden dadurch verlangsamt werden

reichbar. Zudem würde die Stelle auf der empfohlenen Online-Informationsplattform in Abstimmung mit der obersten Bauaufsicht aktiv auf neue Bestimmungen und Handlungsleitfäden hinweisen.

Die Fachkommission sollte bei der obersten Bauaufsicht im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg angesiedelt sein. Ergänzend ist eine niederschwellige Spiegelung der Fachkommission durch eine dezentrale Anlauf- bzw. Kontaktstelle bei den Regierungspräsidien denkbar. Die Fachkommission sollte so besetzt werden, dass fachliche Kompetenzen aus allen relevanten Fachbereichen (u.a. ingenieurtechnischer Brandschutz, schutzzielorientierter vorbeugender Brandschutz) vertreten sind, auch wenn dies angesichts begrenzter personeller Ressourcen eine Herausforderung darstellt. Die fachliche Autorität der Kommission ist aber eine wesentliche Voraussetzung, damit deren Hinweise auch ohne hoheitliche Entscheidungsfunktion im Genehmigungsverfahren gerichtlichen Bestand haben.

Damit die Fachkommission eine Entlastung im Genehmigungsprozess darstellt und nicht Verfahren verzögert, ist ein klar eingegrenzter und selektiver Einsatzbereich Voraussetzung. Dieser sollte im Bereich übergreifender Grundsatzentscheidungen liegen. Zusätzlich sind Regelungen erforderlich, die auf der Ebene der unteren Baurechtsbehörde das Kontaktieren der Fachkommission auf ein Minimum reduzieren. Es sollte klar herausgearbeitet werden, in welchen Fällen die Einbeziehung der Fachkommission in Frage kommt. Durch eine enge Verzahnung mit der Online-Informationsplattform (1. Vorschlag) kann die Fachkommission einerseits bei Anfragen auf dort bereits vorhandene, zugängliche Lösungen verweisen und andererseits feststellen, ob Anfragen von grundsätzlicher Bedeutung vorliegen, die noch geklärt werden müssen.

Die Fachkommission sollte durch die gezielte Einbeziehung des gebündelten Sachverständnisses im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes zur pragmatischen und beschleunigten Lösung von Einzelfällen beitragen. Sie unterstützt dabei, Regelungslücken zu schließen. Ihre Einschaltung darf keinesfalls zur Verlangsamung des Verwaltungsvollzugs führen und administrative Prozesse „aufblähen“.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt die Einrichtung einer Fachkommission auf Landesebene bei der obersten Baurechtsbehörde im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. Die Fachkommission hat die Aufgabe, das Ministerium im Bereich des Brandschutzes bei der Schließung von Regelungslücken fachlich zu begleiten, Empfehlungen zur Lösung von Konfliktfällen bei technischen oder rechtlichen Fragestellungen auszusprechen und Impulse für den administrativen und politischen Umsetzungs- und Realisierungsprozess zu geben.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg

Den Kreisbrandmeister bei Sonderbauten und komplexen Umbauten im Bestand beteiligen

Ausgangslage

In zwölf anderen Bundesländern können Baurechtsbehörden die Brandschutzprüfung an Prüfingenieure oder Prüfsachverständige für Brandschutz übertragen. In Baden-Württemberg gibt es diese Funktionsträger nicht.

Für eine weitergehende Beratung in Fragen des abwehrenden Brandschutzes können nach der Verwaltungsvorschrift Brandschutzprüfung (3.1 und 3.3.) auch die Feuerwehren herangezogen werden. Zuständig ist demnach die Leitung der Gemeindefeuerwehr (Brandschutzdienststelle), sofern sie mindestens die Befähigung für den gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst hat. Andernfalls sind die Stadt- bzw. Kreisbrandmeisterstellen heranzuziehen. Teilweise berät die Feuerwehr die Baurechtsbehörden im Rahmen der brandschutztechnischen Beurteilung auch in Fragen des vorbeugenden Brandschutzes. Hier liegt aber nicht der fachliche Schwerpunkt der Feuerwehr, deren Ausbildung und Berufspraxis sich auf den abwehrenden Brandschutz konzentriert.

Die Feuerwehren sind ebenso wie Brandschutz-Sachverständige nur beratend tätig. Die letztendliche Entscheidung fällt die untere Baurechtsbehörde eigenverantwortlich. In Baden-Württemberg sind dies 207 untere Baurechtsbehörden, teilweise in kleinen Kommunen mit etwas über 8.000 Einwohnern.

Belastungsanzeige

Besonders bei komplexeren Bauvorhaben, insbesondere bei Sonderbauten, fehlt bei den Genehmigungsbehörden teilweise das erforderliche Erfahrungswissen, um komplexe Einzelfallentscheidungen und Ermessensfragen pragmatisch und schnell zu klären. Die befragten Gesprächsteilnehmenden berichteten, dass für eine pragmatische und schnelle Lösungssuche und Prozesssteuerung eine Berufserfahrung von **mindestens drei Jahren** und spezifische Erfahrung im Bereich komplexer Bauvorhaben notwendig sind. Besonders kleinere Baugenehmigungsbehörden haben eine geringe Fallzahl im Bereich Sonderbauten (u.a. Schulen, Kindertagesstätten) und können das notwendige Erfahrungswissen nicht so schnell aufbauen. Hinzu kommt, dass gerade die unteren Baurechtsbehörden von kleinen Städten eine zu **geringe Personalausstattung** haben, um vielfältige komplexe brandschutzrechtliche Themen bearbeiten zu können.

Die Gespräche zeigen, dass in der Folge bei immer mehr Genehmigungsverfahren **Stellungnahmen der Feuerwehren** seitens der unteren Baurechtsbehörden eingefordert werden. Während die Feuerwehren laut der Gesprächsbeteiligten früher nur gelegentlich hinzugezogen wurden, sei dies heute wesentlich häufiger der Fall. Bei komplexen Vorhaben insbesondere im Bereich Sonderbauten ohne Sonderbauverordnung **liegt aber vor allem bei kleineren Brandschutzdienststellen oft das erforderliche Erfahrungswissen nicht vor**. Während Stadtbrandinspektoren- und Kreisbrandmeisterstellen mit einer hohen Fallzahl im Bereich Sonderbauten konfrontiert sind und Erfahrungswissen aufbauen können, ist dies für kleinere Gemeindefeuerwehren in der Regel nicht möglich.

Durch die zunehmend häufigere Anforderung von Stellungnahmen der Feuerwehren durch die unteren Baurechtsbehörden im Rahmen von Genehmigungsprozessen treten aus Sicht der Befragten **Zeitverzögerungen** im Genehmigungsverfahren auf, die auf ein Übermaß an Arbeitsbelastung in den Brandschutzdienststellen hinweisen. Verstärkt wird dies durch Spitzen in bestimmten Zeitfenstern (u.a. Ausweisung größerer Wohn- und Sanierungsgebiete).

So wurde im Rahmen der Expertengespräche ein Fall geschildert, bei der eine Stellungnahme der kommunalen Feuerwehr über einen Zeitraum von rund 3 Monaten ausstand. Dadurch verzögerten sich die Baugenehmigung sowie der Baubeginn. Dies wiederum zog entsprechende Zusatzkosten nach sich.



6. Den Stadt- bzw. Kreisbrandmeister bei Sonderbauten und komplexen Umbauten beteiligen und seine Stellungnahme dem Bauherren so rechtzeitig mitteilen, dass dieser sich dazu fachlich äußern kann

Entlastungsvorschlag

Die Gesprächsteilnehmenden schlagen vor, den Abwägungsprozess der Baurechtsbehörde zu komplizierten Brandschutzfragen in drei Schritten zu verbessern. **Zum einen soll verpflichtend die Beratung des Stadt- bzw. Kreisbrandmeisters eingeholt werden.**

Damit wird die Einbeziehung des Erfahrungswissens der Kreisebene sichergestellt. **Die Stellungnahme des Stadt- bzw. Kreisbrandmeisters soll im zweiten Schritt dem Bauherren bekannt gegeben werden.** Hierdurch werden bereits vor der Baugenehmigung restriktive Brandschutzanforderungen transparent. **Der Bauherr hat drittens die Möglichkeit, mit einem Gutachten alternative Brandschutzlösungen einzubringen** und damit einen Gegenpol zu der Stellungnahme des Stadt- bzw. Kreisbrandmeisters zu setzen. Auf diese Möglichkeit ist der Bauherr bei Übersendung der Stellungnahme hinzuweisen. Insgesamt erhält die Baurechtsbehörde auf diese Art eine fundiertere Entscheidungsgrundlage und kann das Ermessen sachgerechter ausüben.

PRO

- Entlastung vor allem der kleinen Baurechtsbehörden und Brandschutzdienststellen
- Fachkundigere Bewertungsgrundlage bei der Entscheidung über den vorbeugenden Brandschutz bei Sonderbauten
- Mit der Einbindung des Kreisbrandmeisters werden vorhandene Strukturen genutzt
- Transparenz der Brandschutzaufgaben vor Genehmigung durch Bekanntgabe der Stellungnahme gegenüber dem Bauherren
- Die Position des Bauherren wird gestärkt. Er kann sich gutachterlich gegen überzogene Brandschutzanforderungen wehren
- Institutionalisierung eines Interessenausgleichs bei besonders komplexen Bauvorhaben im Bauordnungsrecht
- 35 Kreisbrandmeister können eher systematisch fortgebildet werden als 207 Baurechtsbehörden

CONTRA

- Kreisbrandmeisterstellen brauchen Personal für vorbeugenden Brandschutz, um qualifizierte Stellungnahmen für mehr Verfahren als bisher abgeben zu können
- Es wird dadurch teilweise eine zusätzliche Stellungnahme geben

Bewertung des Vorschlags

Die Einbindung des Kreisbrandmeisters ist nach der VwV Brandschutzprüfung bereits nach geltendem Recht für eine bestimmte Anzahl von Sonderbauten wie Krankenhäuser, Hochhäuser und große Gewerbeanlagen verpflichtend. Der Normenkontrollrat empfiehlt, diese Regelung auf **alle Sonderbauten** auszuweiten und damit sicherzustellen, dass die in der Regel ausgeprägten Fachkenntnisse und insbesondere das Erfahrungswissen der Kreisebene auch beim Bau von Schulen, Kindergärten und kleinen Gewerbeanlagen beratend einbezogen wird.

Die Gespräche haben gezeigt, dass die Stadt- und Kreisbrandmeister aufgrund ihrer Erfahrung mit zahlreichen Kommunen oftmals **besser in der Lage sind, pragmatische Lösungen für Brandschutzfragen aufzuzeigen**. Die Verknüpfung der Expertise des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes auf Kreisebene bei Sonderbauten führt dazu, dass bei diesen besonders komplexen Bauvorhaben eine umfassende brandschutztechnische Beurteilung vorgenommen werden kann. Die Erarbeitung von im jeweiligen Einzelfall angemessenen pragmatischen Lösungen erfordert eine auskömmliche **Ausstattung mit Fachpersonal**. Die Kreisstellen werden die erforderliche Beratung der Kommunen nur dann schnell und qualifiziert ausführen können, wenn ihr Personal die Möglichkeit hat, verschiedene Brandschutzalternativen eingehend zu prüfen, die Folgekosten abzuschätzen, Fachgespräche zu führen und eine fundierte Abwägungsentscheidung zu treffen. Es wird daher erforderlich sein, die Kreisbrandmeisterstellen mit zusätzlichem technischem Fachpersonal im Bereich vorbeugender Brandschutz auszustatten.

Im Hinblick auf eine einheitlichere Ermessensauslegung ist es hilfreich, dass ein gewisser **Standard der Stellungnahmen** der Kreisstellen entwickelt wird. Damit würde eine Verlässlichkeit der Ermessensausübung eintreten und die Bauherren könnten die üblichen Anforderungen an Brandschutznachweise für bestimmte Sonderbauten bereits in den Bauantrag aufnehmen.

Die Einführung der Bekanntgabe der sich abzeichnenden Brandschutzaufgaben ist ein wichtiger Schritt zu einer **Transparenz** möglicher überzogener Brandschutzanforderungen bereits vor der Baugenehmigung. Die Stellungnahme des Stadt- bzw. Kreisbrandmeisters muss dem Bauherren **im Vorfeld der Genehmigung** zur Information vorgelegt werden. Durch diese frühe Information erhält der Bauherr noch vor der abschließenden Entscheidung der Baurechtsbehörde Kenntnis von den geplanten Brandschutzanforderungen und erhält die Möglichkeit, diese auf **kostengünstigere Alternativen** zu prüfen.

Der Bauherr hat bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, seine Interessen über ein Gegengutachten in das Baugenehmigungsverfahren einzubringen. Dieser Verfahrensschritt ist jedoch nicht geregelt und wird in der Praxis in der Regel nicht angewendet. Der Normenkontrollrat empfiehlt, in die VwV Brandschutzprüfung eine klarstellende Regelung zu dem Recht des Bauherren zur Vorlage eines **Brandschutzgutachtens im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens** aufzunehmen. Ziel dieser Regelung ist, einen Interessenausgleich zu institutionalisieren. Ebenso soll der Bauherr bei Übersendung der Stellungnahme auf dieses Recht hingewiesen werden. Der Bauherr hat so im Falle von aus seiner Sicht überzogener Brandschutzanforderungen bereits im Genehmigungsverfahren die Möglichkeit einer Gegenwehr. Die untere Baurechtsbehörde erhält bei einem restriktiven Gutachten der Kreisdienststelle die Möglichkeit, auf der Basis des vom Bauherren beauftragten Brandschutzgutachtens von überzogenen

Brandschutzanforderungen abzuweichen und in der Ermessensentscheidung einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen herbeizuführen.

Die Zuständigkeit für die brandschutztechnische Stellungnahme zu Sonderbauten muss bei den 35 Kreisbrandmeisterstellen und nicht bei den rd. 1.099 Gemeindefeuerwehren liegen. Denn die Gespräche zeigen, dass kleinere Brandschutzdienststellen bei der Beurteilung von Sonderbauten schnell an Grenzen stoßen, da sie weniger oft mit Sonderbauten zu tun haben und weniger Erfahrung aufbauen können. Die Rüstkosten für eine Einarbeitung der Gemeindefeuerwehr bei Sonderbauten wie beispielsweise Schulen und Kindertagesstätten sowie beim Gewerbebau und vergleichbaren Vorhaben sind besonders für kleinere Brandschutzdienststellen hoch. Auf Ebene der Kreisbrandmeisterposition liegt hingegen das notwendige Erfahrungswissen vor bzw. kann durch höhere Fallzahlen schneller aufgebaut werden. Um die örtlichen Brandschutzdienststellen bei der Beurteilung von Sonderbauten und komplexen Umbauten im Bestand zu entlasten, dürfte daher eine verpflichtende Einholung der Stellungnahme der Kreisbrandmeister für die brandschutztechnische Beurteilung sinnvoll sein.

Eine Einbeziehung der Kreisbrandmeister im Bereich der brandschutztechnischen Beurteilung von Sonderbauten und komplexeren Bauvorhaben dürfte auch das **Wissens- und Informationsmanagement vereinfachen**. Denn eine **Weiterbildung der 35 Kreisbrandmeisterstellen** ist einfacher zu bewerkstelligen als Weiterbildungsmaßnahmen für 207 untere Baurechtsbehörden durchzuführen. Gerade angesichts der bevorstehenden **Einführung der digitalen Bauanträge zum 1. Januar 2022**, dürfte die gezielte Adressierung der Kreisbrandmeisterstellen den notwendigen Wissens- und Kompetenzaufbau vereinfachen. Gleiches gilt für neues Fach- und Erfahrungswissen in anderen relevanten Bereichen (u.a. Holzbauweise / Methoden der Prozesssteuerung). Die Bündelung von Verwaltungsvorgängen mit hoher fachlicher Expertise in zentralen Verwaltungseinheiten birgt grundsätzlich ein Entbürokratisierungspotenzial, weil diese Stellen besser Fachwissen und Verwaltungserfahrung konzentrieren und gezielt geschult werden können. 44 Stadt- und Landkreise können auch in engeren Austausch zu vorbildlichen Brandschutzlösungen kommen als 207 kommunale Baurechtsbehörden.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, die unteren Baurechtsbehörden dazu zu verpflichten, bei allen Sonderbauten und komplexen Umbauten eine brandschutztechnische Beurteilung in Form einer Stellungnahme durch die Stadt- bzw. Kreisbrandmeister zum Brandschutz einzuholen. Diese Stellungnahme ist vor der Entscheidung über die Baugenehmigung dem Bauherren zur Kenntnis zu geben, sodass er sich dazu fachlich äußern kann. Die abschließende Bewertung und Entscheidung liegt bei der zuständigen Baurechtsbehörde.

Zuständigkeit

- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

Haftungsrisiken für Baurechts- amtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter reduzieren

Ausgangslage

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Baurechtsbehörden müssen bei der Prüfung eines Bauantrags mitsamt der darin enthaltenen Brandschutzmaßnahmen verschiedene rechtliche Regelungen der Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO), der Allgemeinen Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung (LBOAVO) sowie der Technischen Baubestimmungen (VwV TB) beachten. Je nach Bauart sind teilweise auch Sonderbauverordnungen zu speziellen Gebäuden oder weitere Verordnungen zu beachten. Dabei schreibt das Bauordnungsrecht unterschiedliche Brandschutzanforderungen für den Neubau und den Bau im Bestand vor.

Kommt es zu einem Brandfall sind Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Art. 34 GG vor **zivilrechtlicher Haftung geschützt, sofern keine vorsätzliche Verletzung der Amtspflicht oder grobe Fahrlässigkeit vorliegt**. Bei Körperverletzungen oder Todesfällen, die durch einen Brand entstehen, kann es dazu kommen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Baurechtsbehörden strafrechtlich verfolgt werden und ihnen fahrlässige Körperverletzung bzw. fahrlässige Tötung vorgeworfen wird.⁸

Für den **Bau im Bestand** hat das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg die Rechtslage in einem **Grundsatzpapier** zusammengefasst. Dort wird klargestellt, dass den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Baurechtsbehörden bei der Baugenehmigung durch „die Auswahl der Brandschutzanforderungen im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens“ keine Haftungsrisiken drohen. Der Interministeriellen Arbeitsgruppe Brandschutz im Bestand sei kein einziger Fall bekannt, in dem Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter von Baurechtsbehörden aufgrund der Auswahl ungeeigneter Brandschutzanforderungen rechtlich belangt wurden.⁹

⁸ So mussten sich beispielsweise nach dem Tod zweier Personen bei einem Brand in einem Altenpflegeheim in Bruchsal 2010 zwei Mitarbeitende der zuständigen Baurechtsbehörde vor Gericht verantworten (Quelle: www.stuttgarter-zeitung.de/ / www.ka-news.de Abrufdatum 15.10.2020)

⁹ Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau: Ergebnisse der Interministeriellen Arbeitsgruppe Brandschutz im Bestand (IMA Brandschutz). Grundsatzpapier: Brandschutzanforderungen im Bestand – Rechtslage. Stuttgart, 23. November 2017. S.14.

Belastungsanzeige

Trotz der Darstellung im Grundsatzpapier durch die Interministerielle Arbeitsgruppe wurde im Rahmen der Gespräche deutlich, dass vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Baurechtsbehörden wegen möglicher Haftungsrisiken unsicher sind.

Oftmals bestehe besonders bei Einzelfallentscheidungen im Rahmen von Sonderbauten ohne Sonderbauverordnung oder Bestandsumbauten eine hohe Unsicherheit, ob sich eine Entscheidung „im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens“ bewege und somit tatsächlich keine Haftungsrisiken zu befürchten seien. **Denn was genau das „pflichtgemäße Ermessen“ umfasse, sei für viele nicht klar.** Daher würden die Genehmigungsbehörden die sichersten und somit umfangreichsten Brandschutzanforderungen im Genehmigungsprozess bevorzugen, wozu häufig gehöre, ein Brandschutzgutachten zu fordern. Auf diese Weise sei es zu einer Flut an Brandschutzgutachten gekommen.

Neben der Sorge vor zivilrechtlicher Haftung führe besonders die Sorge vor strafrechtlicher Verfolgung bei Personenschäden zu einer hohen Belastung. So würde die Tatsache, dass sich Mitarbeitende der unteren Baurechtsbehörden im schlimmsten Fall persönlich vor Gericht wegen fahrlässiger Tötung verantworten müssen, das Sicherheitsdenken der Baurechtsbehörden maßgeblich beeinflussen. Schließlich sei der Schutz von Leib und Leben insbesondere von Kindern, Jugendlichen, Patientinnen und Patienten sowie Pflegebedürftigen eine hohe Verantwortung und mitunter auch Last für die Entscheidungsverantwortlichen, welche zudem negative Presseberichte im Brandfall und besonders bei Todesfällen befürchten müssen.

Um persönliche Risiken wie auch Haftung und persönliche Verantwortung zu minimieren, würden sich Entscheidungsverantwortliche absichern, z.B. durch die **Beauftragung von Zweitgutachten**. Teilweise würden Brandschutzanforderungen, um sicher zu gehen, auch über die üblicherweise geforderten Brandschutzmaßnahmen hinaus erhöht. Denn ein pragmatischeres Vorgehen würde zwar für den Bauherren im Zweifel einen Kostenvorteil darstellen, relativiere aber nicht die persönliche Verantwortungsübernahme für die Entscheiderinnen und Entscheider in den Genehmigungsbehörden. In der Konsequenz lägen die Brandschutzanforderungen der Baurechtsbehörden in vielen Fällen über den üblicherweise erforderlichen Standards. Pragmatische Abweichungen und Kompensationen von Brandschutzanforderungen würden oftmals nicht genehmigt.

So sei z.B. bei einem Anbau von 8 qm² eine zweite Feuertreppe für 50.000 Euro verlangt worden, weil durch die Erweiterung 50 qm² Bürofläche überschritten wurden. Das breite Treppenhaus mit einer runden Treppe hätte nicht mehr ausgereicht. Auch die bestehende Terrassentür und die Fenster im Erdgeschoss seien vom Landratsamt als Fluchtweg im Brandfall als nicht ausreichend erachtet worden.

Dieses Beispiel zeigt eindrücklich, dass Genehmigungsbehörden im Bereich Brandschutz herkömmliche Standards nicht mehr akzeptieren und vermehrt hundertprozentige Sicherheit anstreben. Denn Baurechtsamtsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter wollen sicher gehen, dass sie nicht persönlich straf- oder zivilrechtlich belangt werden.

7. Rechtssicherheit durch die Einführung eines Standardverfahrens erhöhen

Entlastungsvorschlag

Um die Rechtssicherheit in Brandschutzfragen für Entscheiderinnen und Entscheider in den unteren Baurechtsbehörden zu erhöhen und dadurch pragmatische, selbstsichere und zügigere Entscheidungen zu befördern, schlagen die befragten Gesprächsbeteiligten vor, ein Standardverfahren für Genehmigungsverfahren zu entwickeln. Bei Einhaltung des Standardverfahrens soll eine persönliche zivil- oder strafrechtliche Haftung einzelner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von unteren Baurechtsbehörden (insbesondere Fahrlässigkeitsdelikte) weitestgehend ausgeschlossen werden.

PRO

- Baut Unsicherheit und Verunsicherung ab und verhindert somit überhöhte Brandschutzanforderungen
- Erhöht Transparenz und vereinfacht das Verfahren

CONTRA

- Herausforderung, das Prüfverfahren so zu gestalten, dass es einerseits keine zusätzliche Bürokratie schafft und andererseits einen hohen Brandschutz gewährleistet

Bewertung des Vorschlags

Durch ein Standardverfahren mit einer vorgegebenen Prüfkaskade dürfte es möglich sein, Entscheidungssicherheit zu erhöhen und gleichzeitig eine Überabsicherung durch unverhältnismäßig hohe Brandschutzaufgaben zu vermeiden bzw. zu minimieren. Durch die Einhaltung eines **standardisierten Verfahrens zur ordnungsgemäßen und transparenten Prüfung einer Entscheidung**, sollen Haftungsrisiken auf ein annehmbares Maß gesenkt werden. Dadurch können Unsicherheiten abgebaut und mutigere Entscheidungen gefördert werden.

Damit ein Standardverfahren die Qualität einer zusätzlichen Absicherung für die Behördenmitarbeitende gewinnt und gleichzeitig einen zuverlässigen Brandschutz gewährleistet, muss es zwei Bedingungen erfüllen:

1. Es muss so präzise sein, dass es den Entscheidern ausreichend Orientierung bietet und eine umfassende Prüfung der Brandschutzanforderungen sicherstellt.
2. Es muss offen genug sein, um keine weiteren bürokratischen Hürden aufzubauen, weil zusätzliche Sachverhalte zum bisherigen Verfahren zu prüfen wären.

Darüber hinaus sollte das Standardverfahren **transparent** sein und auch den Bauherren und Planern zur Verfügung stehen, damit diese alle Verfahrensschritte bei der Antragstellung berücksichtigen und so das Verfahren beschleunigen können. Das Standardverfahren sollte landeseinheitlich entwickelt werden.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, für die brandschutzrechtliche Genehmigung ein Standardverfahren zu entwickeln und im Rahmen eines Dienstertes zu etablieren und in Dienstbesprechungen zu erläutern.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg



Neubau in Holzbauweise erleichtern

Ausgangslage

Holz wird als ökologischer, da nachwachsender und emissionsarmer Baustoff, politisch und gesellschaftlich zunehmend gefordert und immer wichtiger. Die Landesregierung fördert Holzbau mit der **Holzbau-Offensive** im Rahmen des **integrierten Energie- und Klimaschutzkonzepts** (IEKK), und nimmt dabei bundesweit eine Vorreiterrolle ein. Um Bauen in Holzbauweise zu erleichtern, wurde die Verwendung von Holz in der Funktion feuerhemmender Bauteile (u.a. Decken/Wände / Stützen) in Baden-Württemberg 2015 mit der Novellierung der Landesbauordnung BW gelockert (§ 26 Abs. 3). Durch diese Lockerung wurde der Einsatzbereich von Holz als Baustoff auf die **Gebäudeklassen 4** (Höhe bis zu 13 m und Nutzungseinheiten mit bis zu 400m²) und **5** (sonstige Gebäude) grundsätzlich erweitert.

Eine besondere Herausforderung hinsichtlich des Brandschutzes besteht im Holzbau in der **Brennbarkeit des Materials**. In manchen Einsatzbereichen ist Holz als wesentlicher Baustoff (u.a. Fassaden) daher nicht zulässig. Dies gilt u.a. für Krankenhäuser und Hochhäuser. Um die Brennbarkeit des Materials zu kompensieren, sind bei anderen Holzbauten (u.a. Kitas) in der Praxis oftmals Lösungen aus dem Bereich des technischen Brandschutzes wie etwa **Sprinkleranlagen** erforderlich.¹⁰ In der Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an hochfeuerhemmende Bauteile in Holzbauweise Baden-Württemberg¹¹ (HFHHolzR) sind die Anforderungen an hochfeuerhemmende Bauteile in Holzbauweise grundlegend geregelt. Dennoch gibt es im Bereich Holzbau hinsichtlich der Zertifizierung und des Einsatzes von Bauteilen einen erkennbaren Aufholbedarf im Vergleich zum Massivbau. Dies betrifft beispielsweise die **Zulassung von Brandabschottungen und Feuerschutztüren**. Die sogenannte „Zulassung im Einzelfall“ von Bauteilen im Holzbau, die bisher auf den Bereich Massivbau ausgelegt war, wird durch die europäische technische Zulassung erschwert.

Darüber hinaus ist das Erfahrungswissen im Holzbau in Baden-Württemberg auf wenige im Holzbau spezialisierte Fachpersonen auf der Planungsseite, in den Genehmigungsbehörden und auf der Sachverständigenseite begrenzt. Die handwerkliche Expertise für Holzbauweise in Baden-Württemberg beschränkt sich auf eine **geringe Anzahl fachlich versierter ausführender Holzbau-Firmen** sowie eine **kleine Auswahl von Brandschutzexpertinnen und -experten mit spezifischem Fachwissen** im Bereich Holzbau, die zudem in den entsprechenden Bauformen und Gewerken nicht immer in Baden-Württemberg ansässig und bundesweit im Einsatz sind.

¹⁰ vgl. Hinweise der AVBG-BW zum Holzbau

¹¹ Richtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an hochfeuerhemmende Bauteile in Holzbauweise

Belastungsanzeigen

Die Gesprächsbeteiligten legen dar, dass im Bereich Holzbau Neuland beschritten werde und entsprechend geringes Erfahrungswissen häufig zu Planungs- und Kostenunsicherheiten für den Bauherren bzw. für die planende Seite führe. Dadurch komme es zu Fehlplanungen und erhöhtem Orientierungsaufwand und es müsse teilweise entsprechendes „Lehrgeld“ bezahlt werden, insbesondere bei mehrgeschossigen Gebäuden. Durch erhebliche Kostensteigerungen im Holzbau, die u.a. durch den vorbeugenden Brandschutz verursacht würden (u.a. Verkleidung der tragenden Wände), sei diese Bauweise oft nicht wirtschaftlich bzw. führe zu erheblichen Kostensteigerungen im Bau- und Planungsvollzug einiger Gewerke. In Einzelfällen sei es u.a. im Innenausbau zu einer massiven nachträglichen Umplanung gekommen, die zu erheblichen Kostensteigerungen geführt habe.

Besonders durch **fehlende Regulierungen** zur Anwendbarkeit und Zertifizierung von Bauprodukten und Bauweisen im Holzbau komme es laut der Gesprächsbeteiligten teilweise zu erheblichen Belastungen. Mehrere Gesprächspartner berichteten von einem Mangel an konkreten Handlungsanweisungen z.B. in Form von Ausführungsverordnungen. Gerade im Kontext der europäischen Normierung und der Anerkennung europäischer Normen sei eine brandschutztechnische Beurteilung und ordnungsgemäße Bauabnahme im Holzbau in den letzten Jahren erschwert worden. Entsprechend entstünden Irritationskosten im Bereich Holzbau, wenn im Zuge der Gebäudeplanung auf Basis der bestehenden **unübersichtlichen und lückenhaften Vorschriften und Normierungen** nicht abschließend festzustellen sei, ob geplante Holzbaudetails genehmigungsfähig sind oder nicht. Gleichzeitig wird berichtet, dass Behörden nur **wenig Erfahrung** mit Holzbau vorweisen und somit eine geringere Expertise in diesem Bereich mitbringen würden als im Massivbau und anderen Bauweisen. Die fehlende Erfahrung und Expertise führe dazu, dass in einigen Fällen seitens der Baurechtsbehörden Entscheidungen getroffen werden, die aus Sicht der mit Holzbau betrauten Fachleute als **bürokratisch und wenig nachvollziehbar** beurteilt werden.

Beispiel: So musste in einem Gebäude eine Stahltreppe anstelle einer Holztreppe eingebaut werden, obwohl nach Aussage des Architekten eine Stahltreppe die Statik im Brandfall nicht so lange tragen könne wie eine Holztreppe und daher als schlechtere Lösung beurteilt werde.

Auch stellt es laut Studienbeteiligten eine zentrale Belastung dar, dass aufgrund der Brennbarkeit des Baustoffs im Holzbau wesentliche brandschutztechnische Aspekte nicht über einen baulich-konstruktiven Brandschutz gelöst werden können. Der technische und organisatorische Brandschutz müsse dann kompensieren, was der baulich-konstruktive Brandschutz nicht leisten könne. Dies führe in der Regel zu hohen Kosten, bspw. durch anfallende Installations- und Wartungsarbeiten. So führe die Kompensation über Sprinkleranlagen, wie in den Hinweisen des Arbeitskreises Vorbeugender Brand- und Gefahrenschutz der Feuerwehren von Baden-Württemberg (AVBG-BW) gefordert, zu einer deutlichen Kostensteigerung.

Beispiel: Ein größeres kommunales Bauvorhaben war aufgrund von spezifischen Festsetzungen im Bebauungsplan mit einer Außenfassade in Holzbauweise geplant worden. Erst im Zuge des Bauantragsverfahrens wurde dann festgestellt, dass bei dem spezifischen Gebäudetyp die Nichtbrennbarkeit der Gebäudeaußenwände erforderlich ist. In der Folge waren weitreichende Umplanungen vom Holzbau zum Massivbau erforderlich, was zu Zeitverzügen und Kostensteigerungen im Rahmen des Bauvorhabens führte.

8. Bauteile und Ausführungsdetails im Holzbau landeseinheitlich und abschließend in einem Katalog regeln

Entlastungsvorschlag

Eine umfassende technische Beurteilung von Bauteilen im Holzbau würde laut der Gesprächsbeteiligten Unsicherheiten hinsichtlich der Zertifizierung und Verwendbarkeit ausräumen. Ergebnis könne ein Katalog brandschutzmäßig zugelassener Holzbauteile, d.h. Bauteile und Ausführungsweisen, sein, der hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit eine verbindliche Vorgabe schafft und die Planungssicherheit erhöht.

Bewertung des Vorschlags

Klare rechtliche Vorgaben bezüglich der technischen Beurteilung von Bauteilen für den Einsatz im Holzbau erleichtern ein einheitliches und standardisiertes Vorgehen und räumen Unsicherheiten hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit aus. Dies beugt nachträglich erforderlich werdenden Umplanungen vor und **erhöht die Kostensicherheit** für Bauverantwortliche. Auch dürften Genehmigungsverfahren bei Holzbauten auf diese Weise **schneller und ohne externes Brandschutzgutachten ablaufen**. Die politischen Forderungen für eine Ausweitung des Einsatzes von Holz als Baumaterial dürften sich somit ohne vermeidbare Aufwände umsetzen lassen.

PRO

- Unsicherheiten hinsichtlich der Genehmigungsfähigkeit von Holzbauteilen werden weitestgehend ausgeräumt
- Baden-Württemberg kann hinsichtlich der brandschutztechnischen Regulierung von Holzbauteilen eine Pionierrolle im Bund einnehmen
- Stärkt den Umweltschutz, indem der Holzbau weiter vorangetrieben wird

CONTRA

- Die Prüfung aller Bauteile ist zeitlich und personell intensiv und muss kontinuierlich weitergeführt werden
- Widersprüche mit DIN-Zulassung/ETA (European Technical Approval) stellen eine Herausforderung dar

Eine einheitliche Klärung und Regulierung von Holzbaudetails würde darüber hinaus das bislang eingeschränkt verfügbare notwendige Wissen für die Konzeption eines brandschutzrechtlich genehmigungsfähigen Holzbaus breiter zugänglich machen. Dabei sollte sichergestellt werden, dass möglichst Holzbauteile und Ausführungsdetails in Baden-Württemberg einheitlich wie im Bund geregelt werden und kein Sonderweg bestritten wird. Baden-Württemberg nimmt hinsichtlich der Umsetzung von Holzbauweisen in mehrgeschossigen Gebäuden eine Vorreiterrolle ein und es gilt zu prüfen, inwiefern eine umfassende Regelung von Holzbaudetails in Baden-Württemberg zu einer bundesweit einheitlichen Regelung von Holzbau beitragen kann.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, Bauteile und Ausführungsdetails für Holzbauweise auf der Basis der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse umfassend technisch zu beurteilen und einen landeseinheitlichen und abschließenden Katalog brandschutztechnisch zugelassener Holzbaudetails erstellen zu lassen sowie diesen kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Zuständigkeit

- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg

Rechtssicherheit bei der brandschutztechnischen Beurteilung von Sonderbauten erhöhen

Ausgangslage

Sonderbauten nach § 38 Landesbauordnung (LBO) sind aufgrund ihrer baulichen Eigenschaften (u.a. Höhe / Größe der Nutzungseinheiten) sowie aufgrund der spezifischen Nutzungen (u.a. hohe Anzahl von Nutzern, Nutzung durch Kinder und Jugendliche bzw. Personen mit Pflegebedarf) mit hohen Brandlasten verbunden und brandschutztechnisch besonders anspruchsvoll. Gesetzliche Verordnungen für Sonderbauten gibt es in Baden-Württemberg für Verkaufsstätten (VkVO), Versammlungsstätten (VStättVO), Heime (LHeimBauVO), Gaststätten (GastVO) und Garagen (GaVO). Für Industriebauten gibt es in Baden-Württemberg eine Richtlinie über den baulichen Brandschutz. Die besonderen brandschutzrelevanten Anforderungen sind in diesen Verordnungen und Richtlinien weitgehend geregelt.

Für die brandschutztechnisch ebenfalls sehr anspruchsvollen Sonderbauten der Beherbergungsstätten, Hochhäuser, Kindertageseinrichtungen, Schulen, Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser¹² gibt es in Baden-Württemberg keine eigenen Sonderbauverordnungen und keine eigenen Richtlinien. Es handelt sich somit um „ungeregelte“ Sonderbauten.

Die besonderen Anforderungen werden individuell in der Planung berücksichtigt und seitens der Antragsstellenden z.B. in einem Brandschutzkonzept erarbeitet. Die Beurteilung, ob bei Sonderbauten im Neubau und Bestandsumbau die Ziele des Brandschutzes erreicht werden oder nicht, erfolgt im Einzelfall und obliegt nach § 2 der Verwaltungsvorschrift Brandschutzprüfung der unteren Baurechtsbehörde.

Andere Bundesländer haben auf Basis der Muster-Sonderbauverordnung der Bauministerkonferenz weitergehende eigene Sonderbauverordnungen entwickelt (u.a. Hessische Hochhaus Richtlinie, NRW Schulbaurichtlinie, Beherbergungsstättenverordnung Bayern, Brandenburgische Krankenhaus- und Pflegeheimverordnung). Diese können in Teilen als Orientierung für Planende und Genehmigungsbehörden auch in Baden-Württemberg herangezogen werden, was in der Praxis aber nicht flächendeckend so gehandhabt wird bzw. bekannt ist. In wiederum anderen Bundesländern (u.a. Berlin) **kommen die Muster-Sonderbauverordnungen der Bauministerkonferenz direkt zur Anwendung.**

¹²Für Krankenhäuser gibt es das Hinweispapier: „Hinweise des Wirtschaftsministeriums über den baulichen Brandschutz in Krankenhäusern und Anlagen entsprechender Zweckbestimmung“

Belastungsanzeige

Während aus der Sicht der Befragten bei Regalbauten, insbesondere in den Gebäudeklassen 1 bis 3 durch hohe Erfahrungswerte und klare Vorgaben das Thema Brandschutz weitestgehend beherrschbar sei, komme es im Bereich Sonderbauten nach § 38 LBO immer wieder zu erheblichen Belastungen. Bauherren und Planer beklagen bei der brandschutzrechtlichen Genehmigung von Sonderbauten **hohe Kosten- und Planungsunsicherheiten**. Häufig sei bis zur eigentlichen Genehmigung unklar, ob die in der Planung vorgesehenen Brandschutzmaßnahmen ausreichen.

Auch die Genehmigungsbehörden beklagen die fehlende Rechtssicherheit bei Sonderbauten und sehen darin eine wiederkehrende Belastung. Dies betreffe insbesondere die „ungeregelten“ Sonderbauten (Hochhäuser, Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Schulen, Pflegeeinrichtungen, Beherbergungsstätten). Denn gegenüber einer Beurteilung auf Basis einer gesetzlichen Verordnung stelle eine „Genehmigung im Einzelfall“ einen **deutlich höheren Arbeitsaufwand für die Baurechtsbehörden** dar, die in vielen Fällen ohnehin über knappe personelle Ressourcen verfügten. Theoretisch sei es zwar möglich, sich an Sonderbauverordnungen anderer Bundesländer zu orientieren (u.a. Hochhausrichtlinie Hessen), in der Praxis herrsche darüber jedoch eine erhöhte Unsicherheit und Unklarheit.

„Genehmigungen im Einzelfall“ für Sonderbauten erforderten darüber hinaus aus Sicht der Befragten ein besonderes Fachwissen, insbesondere bei brandschutztechnisch anspruchsvollen Sonderbauten. So trage eine hohe Anzahl von potenziell gefährdeten Menschen aber auch innovative Gestaltungs- und Nutzungskonzepte (u.a. große Einheiten, offene Fassadengestaltung) zur Komplexität der brandschutzrechtlichen Beurteilung bei. Gerade bei Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen von brandschutzrechtlichen Anforderungen sei eine fachliche Einschätzung oftmals nur mit einem hohen Fach- und Erfahrungswissen im vorbeugenden Brandschutz möglich.

Die bestehenden baden-württembergischen Sonderbauverordnungen werden darüber hinaus als lückenhaft und teilweise zu wenig konkret erachtet und angesehen. So sei beispielsweise in der Versammlungsstätten-Verordnung nicht ausreichend konkret geregelt, wie die maximale **brandschutzrelevante Belegungszahl eines Gebäudes** ermittelt wird. Die Belegungszahl würde in der Folge immer wieder viel zu hoch angesetzt, was zu einer Kostensteigerung führe.

Beispiel: Bei einem Bestandsumbau mit Nutzungsänderung zur Versammlungsstätte wurde aufgrund der Größe der Räumlichkeiten eine theoretisch mögliche Belegungszahl angesetzt, die angesichts der Einwohnerzahl des Ortes als völlig unrealistisch eingestuft werden konnte. Maßgeblich für den Brandschutz war dennoch die theoretisch mögliche Belegungszahl. Dies führte zu erheblich höheren Brandschutzanforderungen und Kostensteigerungen.

9. Sonderbauverordnungen und -richtlinien für Hochhäuser, Kindertageseinrichtungen, Schulen und Krankenhäuser erlassen

Entlastungsvorschlag

Im Rahmen der Workshops wurde die Einführung zusätzlicher Sonderbauverordnungen und Richtlinien vorgeschlagen, die die einzuhaltenden brandschutzrechtlichen Vorgaben möglichst weitgehend regeln. Diese könnten als klare Leitlinie die Handlungs- und Planungssicherheit sowohl für die Planerinnen und Planer als auch die Genehmigungsbehörden erkennbar erhöhen und Unklarheiten im Vorfeld der Genehmigung ausräumen. Konkret schlugen die Befragten vor, nach dem Vorbild anderer Bundesländer rechtliche Vorschriften für die Sonderbauten Hochhäuser, Schulen, Kindertageseinrichtungen und Krankenhäuser zu entwickeln, in denen zentrale Fragen des baulichen Brand-schutzes landeseinheitlich geregelt sind. Diese könnten aus den von der Bauministerkonferenz erarbeiteten Musterbauverordnungen abgeleitet werden.

PRO

- Eine rechtlich verbindliche Vorgabe schafft Rechtssicherheit und räumt Unsicherheiten aus
- Kosten- und Planungssicherheit für Bauherren und Planer können erhöht werden
- Sonderbauverordnungen bieten eine landeseinheitliche Grundlage und verringern eine unterschiedliche Rechtsanwendung

CONTRA

- Zusätzliche Sonderbauverordnungen können die Flexibilität in der Umsetzung der Schutzziele einschränken
- Das Erstellen von Sonderbauverordnungen ist mit Personalaufwand verbunden

Bewertung des Vorschlags

Im Rahmen der Gespräche wurde vereinzelt auf mögliche Hürden bei der Einführung weiterer Sonderbauverordnungen und Richtlinien hingewiesen. So könnte das Subsidiaritätsprinzip dagegen sprechen. Demnach sollte auf Regelungen verzichtet werden, wenn Einzelfallentscheidungen der zuständigen Behörde eine ausreichende Rechtssicherheit bieten. In den Gesprächen wurde allerdings deutlich, dass eine ausreichende Rechtssicherheit durch Einzelfallentscheidungen in vielen Fällen nicht gegeben ist. Auch könnte die Konkretisierung brandschutzrechtlicher Anforderungen im Rahmen von weiteren Sonderbauverordnungen und Richtlinien flexible Lösungen sowie Abweichungen und Kompensationen der vorgeschriebenen Anforderungen erschweren. Entsprechend gilt es, einen **Mittelweg** zu finden zwischen einer detaillierten Ausarbeitung der Brandschutzanforderungen mit stark eingeschränkter Flexibilität und einer Richtlinie mit hohen Interpretationsspielräumen, die wiederum mit Planungs- und Kostenunsicherheiten einhergehen.

Es wird ersichtlich, dass die Genehmigungsbehörden die fehlenden rechtlichen Vorgaben **als Regelungslücke wahrnehmen** und für sie die genehmigungsrechtliche Bearbeitung von Sonderbauten ohne Sonderbauverordnung eine massive Belastung darstellt. Entsprechende rechtliche Vorgaben würden diese Rechtsunsicherheit beseitigen. Für zusätzliche Sonderbauverordnungen und Richtlinien spricht weiterhin, dass diese **die Planungs- und Kostensicherheit für Antragsstellende und Planende deutlich erhöhen** würden. Denn konkrete rechtliche Vorgaben dürften Klarheit über die erforderlichen Brandschutzaufgaben schaffen, die dann bereits im Vorfeld des Genehmigungsverfahrens berücksichtigt und eingeplant werden können. Somit können nachträgliche Umplanungen, die einen hohen Kostenfaktor darstellen, vermieden werden. Zugleich dürften durch dieses Vorgehen auch Prüfaufwände im Genehmigungsverfahren und somit die Arbeitsbelastung für Genehmigungsbehörden reduziert werden. Das **Problem uneinheitlicher Brandschutzanforderungen** dürfte durch landesweit geltende Sonderbauverordnungen und Richtlinien vermindert werden.

Landesweit einheitliche Sonderbauverordnungen und Richtlinien für Schulen, Kindertagesstätten und Pflegeeinrichtungen, die sich an modernen und innovativen pädagogischen Konzepten orientieren, könnten insbesondere im Bereich der kommunalen Bauaufgaben einen wesentlichen Beitrag für einen schutzzielorientierten und gleichzeitig kosteneffizienten Brandschutz leisten.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, Sonderbauverordnungen und -richtlinien für Hochhäuser, Kindertageseinrichtungen, Schulen, Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser nach dem Vorbild bestehender Regelwerke anderer Bundesländer bzw. in Anlehnung an die Muster-Sonderbauverordnungen der Bauministerkonferenz zu erlassen.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

10. Bei Versammlungsstätten die vom Bauherren begründete und festgelegte maximale Belegungszahl brandschutzrechtlich festschreiben

Entlastungsvorschlag

Die Befragten schlagen vor, die Versammlungsstättenverordnung (VStättVO) dahingehend zu konkretisieren, dass eine maximale Belegungszahl anzusetzen ist, die auf der tatsächlichen Nutzung und nicht allein der Größe der Räumlichkeiten unabhängig von den lokalen Gegebenheiten basiert. Diese soll dann für die erforderlichen Brandschutzaufgaben ausschlaggebend sein.

Bewertung des Vorschlags

Eine Festsetzung der brandschutzrechtlich relevanten Belegungszahl, die auf der vom Bauherren avisierten Nutzung basiert, dürfte die entsprechenden Brandschutzaufgaben erkennbar reduzieren. Denn erfahrungsgemäß wird die Anforderung an Versammlungsstätten immer wieder übermäßig streng ausgelegt. Eine maximale Belegungszahl, die sich allein aus der Größe der Räumlichkeiten ergibt (Wie viele Personen passen maximal in die Versammlungsstätte?) kann die tatsächlich avisierte Nutzung bei weitem verfehlen und eine viel zu hohe Belegungszahl zugrunde legen, wodurch die Brandschutzanforderungen übermäßig in die Höhe getrieben werden.

PRO

- Rechtssicherheit wird dahingehend gegeben, dass nicht die maximale, sondern die realistische Belegungszahl für den Brandschutz ausschlaggebend ist

CONTRA

- Es ist in der Praxis teilweise schwierig, die Einhaltung der maximalen Belegungszahl sicherzustellen und zu kontrollieren
- Bei einem langjährigen Gebäudebetrieb bleiben Unsicherheiten hinsichtlich zukünftiger Nutzungen eines Gebäudes

So wurden im Rahmen der Gespräche zwei konkrete Beispiele genannt, bei denen eine **unrealistische Belegungszahl** zu hohen Brandschutzaufgaben und zu erheblichen Kostensteigerungen führte. Im Fall eines Umbaus von einem Hallenbad in eine Sporthalle beliefen sich die Kosten für Umbaumaßnahmen infolgedessen auf rd. 600.000 Euro.

Die Benutzerzahl könnte bei Umbaumaßnahmen beispielsweise durch Erfahrungswerte in der bisherigen Nutzung ermittelt werden und auch über die Größe der Ortschaft, in welcher sich die Versammlungsstätte befindet, begründet werden. Besonders bei kleineren Gemeinden dürfte sich die Größe der Ortschaft als Anhaltspunkt anbieten. Weitere Hinweise könnte ein Nutzungskonzept liefern, in welchem geplante Nutzungen und realistische maximale Besucherzahlen aufgeführt und begründet werden.

Um sicherzugehen, dass die Anzahl der Besucher tatsächlich unterhalb des für den Brandschutz maßgeblichen Niveaus bleibt, könnte eine **gebäudespezifische Auflage** zusätzlich die Besucherzahl der Versammlungsstätte auf das festgelegte Maß eingrenzen.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, in Dienstbesprechungen darauf hinzuweisen, dass sich die Brandschutzanforderungen im Einzelfall und insbesondere bei Umbauten nach einer vom Bauherren zuvor begründeten und verbindlich festgelegten maximalen Belegungszahl richten und festgeschrieben werden.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg



Rechtssicherheit zur Reichweite des brandschutzrechtlichen Bestandsschutzes beim Umbau im Bestand schaffen

Ausgangslage

Bestandsgebäude sind zunächst durch den Bestandsschutz vor nachträglichen Brandschutzanforderungen geschützt. Bei genehmigungspflichtigen Umbaumaßnahmen die entweder „wesentlich“ sind (§ 76 Abs. 2 der Landesbauordnung BW – LBO) oder die mit einer Nutzungsänderung einhergehen (§ 50 Abs. 2 LBO) muss eine neue Baugenehmigung unter Berücksichtigung aller aktuellen brandschutzrechtlichen Vorschriften eingeholt werden. In einem solchen Fall muss das Bestandsgebäude also nach aktuellen Standards brandschutztechnisch ertüchtigt werden. Hängen einzelne Gebäudeteile baulich-konstruktiv zusammen, kann eine Umbaumaßnahme in einem Gebäudeteil auch eine brandschutztechnische Ertüchtigung anderer Gebäudeteile erforderlich machen. Brandschutzanforderungen, die aufgrund der Gegebenheiten des Bestandsobjekts (Fensterbreiten, Deckenhöhen etc.) nicht wie gesetzlich erforderlich umgesetzt werden können, müssen über eine Abweichung und Kompensation erfüllt werden. Ein Zurückbleiben hinter den gesetzlich erforderlichen Brandschutzaufgaben ist nicht möglich.

Der **Bestandsschutz kann** darüber hinaus für eine behördlich angeordnete brandschutztechnische Nachbesserung eines Bestandsobjekts **durchbrochen** werden, selbst wenn keine Umbaumaßnahmen getroffen werden.

RECHTSLAGE: BRANDSCHUTZANFORDERUNGEN NACH DER ERTEILUNG DER BAUGENEHMIGUNG

„Auch nach Erteilung der Baugenehmigung können Anforderungen gestellt werden, um **Gefahren für Leben oder Gesundheit** oder bei der Genehmigung nicht voraussehbare Gefahren oder erhebliche Nachteile oder Belästigungen von der Allgemeinheit oder den Benutzern der baulichen Anlagen abzuwenden.“ (§ 58 Abs. 6 Satz 1 der LBO)

Ob eine Gefahr für Leib und Leben vorliegt, stellt dabei gemäß einer Grundsatzentscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg¹³ (VGH) eine sorgfältig zu prüfende Ermessensentscheidung dar. **Allein die Tatsache, dass ein Bestandsgebäude nicht den neueren Brandschutzanforderungen entspricht, stellt demnach keine Gefahr für Leib und Leben dar.** Stattdessen muss eine konkrete Gefahrenbewertung zum Schluss kommen, dass Leib und Leben gefährdet sind.

Im Grundsatzpapier zu „Brandschutzanforderungen im Bestand“ der Interministeriellen Arbeitsgruppe Brandschutz¹⁴ werden diese und andere wesentliche Erkenntnisse zur brandschutzrechtlichen Ertüchtigung von Bestandsgebäuden als Handlungsleitfaden und Entscheidungshilfe für die unteren Baurechtsbehörden zusammengefasst.

Belastungsanzeige

Gerade bei Umbaumaßnahmen im Bestand sei Brandschutz oft eine erhebliche Hürde bei der Realisierung von Vorhaben und es komme erfahrungsgemäß immer wieder zu unerwartet hohen Kosten. Denn es sei häufig zunächst unklar, wann der Bestandschutz greift und wann nicht. So sei für die Antragsstellenden **häufig erst zu spät erkennbar**, ob eine geplante Umbaumaßnahme als „wesentlich“ im Sinne des § 58 LBO bzw. als Nutzungsänderung eingestuft wird. Für die Genehmigungsbehörden liege das Schlüsselproblem beim Bauen im Bestand in der **fehlenden Rechtssicherheit**, da es keine einheitlichen und rechtlich abgesicherten Verfahren gebe.

Zusätzliche Kosten für eine brandschutztechnische Ertüchtigung würden seitens der Bauherren in die Kostenplanung einer Umbaumaßnahme in vielen Fällen nicht in dem Maß eingepreist, wie sie schlussendlich erforderlich seien. Viele Gesprächspartnerinnen und -partner hätten darüber hinaus die Erfahrung gemacht, **dass selbst bei kleineren Baumaßnahmen schnell von einem „wesentlichen“ Eingriff nach § 58 LBO ausgegangen würde.** Dies sei für Antragsstellende nicht immer nachvollziehbar. Es würde zudem häufig **ein baulich-konstruktiver Bezug zwischen Gebäudeteilen unterstellt**, der von den Gesprächsbeteiligten nicht nachvollzogen werden könne. So führe selbst der Umbau einzelner Hallen oder Räume eines Gebäudekomplexes zu neuen Brandschutzaufgaben auch in gänzlich anderen Gebäudeteilen.

Zudem könnten bestehende Gegebenheiten wie Decken und Fensterbreiten häufig nur eingeschränkt an neue bauliche und technische Anforderungen angepasst werden. Die Umsetzung von neueren Brandschutzanforderungen sei somit meist nur durch Abweichungen und Kompensationen in vielen Einzelfragen möglich. Ob eine Kompensation genehmigungsfähig ist oder nicht, stelle jeweils eine Ermessensentscheidung im Einzelfall dar. Diese würden laut der Befragten mit erheblichen Unsicherheiten einhergehen, da eine verlässliche Aussage über die Genehmigungsfähigkeit meistens nicht im Voraus getroffen werden könne. Es müsse folglich die jeweilige Entscheidung der Genehmigungsbehörde abgewartet werden. Für die Genehmigungsbehörden stelle dies in Teilen eine erhebliche Herausforderung dar, da Einzelfallentscheidungen ein hohes Erfahrungswissen voraussetzen würden.

¹³ VGH Baden-Württemberg vom 29. August 2011 (8 S 2911/10)

¹⁴ Grundsatzpapier: Brandschutzanforderungen im Bestand – Rechtslage vom 23. November 2017, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

Beispiel: An einen Industriebau sollte eine Halle angebaut werden. Anders als vom Bauherren angenommen, wurde der Bestandsschutz nicht anerkannt. Der Umbau hätte daher 1,5 Mio. Euro zusätzliche Kosten für Brandschutzaufgaben, wie z.B. Deckenerneuerungen in der bereits bestehenden Halle, verursacht und wurde aus diesem Grund nicht umgesetzt. Die Begründung der zuständigen Behörde war, dass es sich um eine wesentliche Veränderung des Gesamtgebäudes handle, weshalb der Bestandsschutz nicht mehr greife.

Des Weiteren würden laut der Gesprächsbeteiligten vorschnell brandschutztechnische Nachbesserungen an Bestandsgebäuden durch die unteren Baurechtsbehörden gefordert. Besonders betroffen davon seien Schulen und Kindertageseinrichtungen. Denn in der Praxis würde § 58 LBO in vielen Fällen so ausgelegt, **dass eine Gefahr für Leib und Leben oder eine nicht voraussehbare Gefahr allein deshalb bestehe, weil das Bestandsgebäude die neueren Brandschutzanforderungen nicht erfülle.**

Im Grundsatzpapier der Interministeriellen Arbeitsgruppe Brandschutz und in der Grundsatzentscheidung des VGH Baden-Württemberg wurde klargestellt, dass es sich um eine sorgfältig zu prüfende Ermessensentscheidung handelt. Diese Auslegung scheint in der Praxis nicht überall Anwendung zu finden. Denn viele Gesprächsbeteiligte berichteten von Fällen, in denen nachträgliche Auflagenbescheide für Bestandsgebäude auf Basis des § 58 LBO erlassen wurden. Eine konkrete Gefahr für Leib und Leben könne dabei nicht immer nachvollzogen werden. Besonders bei Schulgebäuden würde, wegen der erhöhten Sicherheitsbedenken aufgrund der Betroffenheit von Kindern und Jugendlichen, erfahrungsgemäß zu schnell von einer konkreten Gefahr für Leib und Leben ausgegangen.

Beispiel: In einem Beispiel wurde geschildert, dass in einer eingeschossigen Schule ein nachträglicher Einbau von Deckenpaneelen mit einer höheren Feuerwiderstandsdauer gefordert wurde, obwohl die Fluchtmöglichkeit durch die ebenerdigen Fenster bestand, was eine konkrete Gefahr für Leib und Leben ausschließen würde.

11. Auslegungshilfen und Best-Practice-Leitfäden für Brandschutzanpassungen im Bestand zentral zugänglich machen

Entlastungsvorschlag

Die Gesprächsbeteiligten schlagen vor, dass besonders für Abweichungen und Kompensationen von Brandschutzvorschriften im Bestandsumbau eine Bündelung, Zusammenfassung und Aufbereitung von Best-Practice-Hinweisen und Auslegungshilfen wie dem Grundsatzpapier „Bauen im Bestand“ hilfreich wären, um sowohl Planern als auch Behörden mehr Orientierung und Transparenz bei der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben und der Suche nach pragmatischen Lösungen zu geben.

PRO

- Reduziert Unsicherheiten beim Bauen im Bestand
- Liefert einen Überblick über pragmatische Vorgehensweisen

CONTRA

- Best-Practice ist kein Garant für Rechtssicherheit

Bewertung des Vorschlags

Im Rahmen der Gespräche wurde wiederholt bestätigt, dass Abweichungen und Kompensationen bei der Umsetzung von Brandschutzvorschriften im Bestandsumbau eine **häufige Ursache für hohe Kosten und Zeitverzögerungen** darstellen. Daher erscheint es zielführend, speziell für Ermessensfragen im Bereich der brandschutztechnischen Ertüchtigung von Bestandsbauten eine **einheitliche Wissensgrundlage** mit Best-Practice-Leitfäden anzustreben.

Die Leitfäden sollten beispielsweise aufzeigen, unter welchen Bedingungen Abweichungen von den Vorgaben der LBO möglich sind und unter welchen nicht, zum Beispiel: „Typischerweise können Abweichungen von ... ausgeglichen werden durch die Ersatzmaßnahme/Kompensation durch...“. Die Hinweise könnten sich auch auf **bestimmte Gebäudetypologien**, z.B. Gebäude nach Baustil und Baujahrzehnt beziehen. Dies würde Verwaltungsmitarbeitenden die Ermessensausübung erleichtern und Antragsstellenden sowie Planenden mehr Planungs- und Kostensicherheit garantieren. Denn die Erfahrung zeigt, dass eine hundertprozentige Umsetzung der Brandschutzvorschriften im Bestand aufgrund der vorgegebenen baulichen Strukturen nicht genauso wie

im Neubau möglich ist. Es bedarf im Bestandsumbau grundsätzlich pragmatischer und einfallreicher Lösungen, um die Schutzziele bei möglichst hoher Kosteneffizienz zu erreichen. Dabei sollte ebenfalls darauf hingewiesen werden, dass besonders beim Brandschutz im Bestand der abwehrende Brandschutz oftmals wichtiger und zielführender ist als die Heranziehung rein vorbeugender technischer Anforderungen für Neubauten.

Einzelne Kommunen haben für wiederkehrende Probleme bereits pragmatische Lösungen gefunden.

So hat beispielsweise die Stadt Freiburg ein vereinfachtes und standardisiertes Verfahren bei Rippendecken in Zusammenarbeit mit einem Leipziger Institut entwickelt.

Solches Wissen zu bündeln und als Standard zu etablieren, sollte Gegenstand der Leitfäden sein. Sie sollten auf Basis von Best-Practice-Erfahrungen konkrete Ansatzpunkte liefern, wie Brandschutzvorschriften in Bestandsgebäuden pragmatisch und schutzzielorientiert umgesetzt werden können. Weiterhin sollten sie gerichtlich Bestand haben und die Genehmigungsfähigkeit sicherstellen. Für die aktive Verbreitung der gebündelten Hinweise wäre eine Veröffentlichung **im Rahmen der Online-Informationsplattform** (1. Vorschlag) empfehlenswert.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt, dass die Landesregierung Best-Practice-Beispiele von kosteneffizienten und schutzzielorientierten Vorgehensweisen im Bereich Brandschutz im Bestand bündelt. Der Schwerpunkt sollte darauf liegen, welche Möglichkeiten für Abweichungen und Kompensationen gegenüber Anforderungen im Neubau in Frage kommen und vertretbar sind. Die Hinweise und Best-Practice-Leitfäden sollten auf der Online-Informationsplattform (1. Vorschlag) veröffentlicht werden.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

Aus- und Weiterbildung im vorbeugenden Brandschutz stärken

Ausgangslage

Angesichts der gestiegenen Komplexität im vorbeugenden Brandschutz gewinnt hohes Fachwissen zunehmend an Bedeutung. In der Ausbildung für die Sachbearbeitungs- und Entscheidungsebene der unteren Baurechtsbehörden ist Brandschutz kein Ausbildungsthema. Zwar werden die rechtlichen Grundlagen für die Genehmigungsfähigkeit von Neubauten und Umbauten behandelt. Die pragmatische und fallbezogene Durchführung von brandschutzrechtlichen Genehmigungen und schutzzielorientierten Einzelfallbewertungen ist jedoch **kein fester Bestandteil der Ausbildung**. Das notwendige Wissen wird in der Regel erst in der Praxis erworben. Um den notwendigen Wissensstand für die eigenständige Bearbeitung von Einzelfallentscheidungen bei Sonderbauten oder im Bestandsumbau zu erlangen, braucht es erfahrungsgemäß etwa **drei bis fünf Jahre**. Zudem sind die Verwaltungsmitarbeitenden **nicht** dazu verpflichtet, sich im Bereich Brandschutz fortzubilden.

Der Fachbereich vorbeugender Brandschutz stellt **auch im Architektur- und Bauingenieurstudium keinen Schwerpunkt** dar. Je nach Hochschule gibt es teilweise Wahlpflichtmodule zum Thema. Einige Hochschulen bieten gesonderte Studiengänge mit Schwerpunkt Brandschutz an, zumeist als weiterführendes Masterstudium. In Baden-Württemberg bietet beispielsweise die Hochschule Furtwangen den Studiengang Security & Safety Engineering an, bei dem Brandschutz ein Schwerpunktthema ist. Ingenieurinnen und Ingenieure sowie Architektinnen und Architekten können darüber hinaus über eine berufsbegleitende Fortbildung die **Zertifizierung zum Fachplaner für vorbeugenden Brandschutz** erlangen.

Bei der Ausbildung im **höheren und gehobenen feuerwehrtechnischen Dienst** in Baden-Württemberg ist der Fachbereich vorbeugender Brandschutz prüfungsrelevant. Dabei werden die drei Aspekte technischer, organisatorischer und baulicher Brandschutz berücksichtigt. Der Schwerpunkt der Ausbildung liegt im **abwehrenden Brandschutz**. Absolventinnen und Absolventen der Feuerweherschule sind aber mit den wesentlichen Grundzügen des vorbeugenden Brandschutzes betraut. Für die Vorgangsbearbeitung von brandschutztechnischer Beurteilung gibt es „Crashkurse“ auch für Ehrenamtliche bei der freiwilligen Feuerwehr.

Belastungsanzeige

Die befragten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner beklagen folgende Punkte:

- Die unzureichende Vermittlung von Fachwissen im Rahmen von akademischer Aus- und Weiterbildung sei eine **wesentliche Ursache für unverhältnismäßig hohe Brandschutzanforderungen**. Betroffen seien alle Beteiligten von den Baurechtsbehörden, über die Brandschutzsachverständigen auf der Planungsseite bis hin zu den Planern und Architekten.
- In den Baurechtsbehörden bestünden insb. bei Sonderbauten und im Bestandsumbau fachliche Unsicherheiten. Auch **fehle es häufig an Methodenkompetenzen im Verfahrens- und Projektmanagement**. Weiterbildungen in den Baurechtsbehörden seien meist nicht systematisch verankert und setzten häufig viel Eigeninitiative voraus.
- Architekten und Bauingenieure seien im Themenbereich vorbeugender Brandschutz oft nicht ausreichend ausgebildet. Im Architektur-Studium würden gestalterische Aspekte zulasten von Umsetzungswissen in den Mittelpunkt gestellt. Architekten fehle daher häufig das Fachwissen, um die Genehmigungsfähigkeit eines Entwurfs eigenständig zu prüfen. In der Folge würden im Genehmigungsverfahren **Planunterlagen eingereicht, die Defizite im Bereich des vorbeugenden Brandschutzes aufweisen**.
- Auch in den Feuerweherschulen würden Studieninhalte zum vorbeugenden Brandschutz nur noch in geringem Umfang vermittelt und hätten in den letzten Jahren an Bedeutung verloren. In den acht Berufsfeuerwehren in Baden-Württemberg seien insgesamt etwa 80 Personen schwerpunktmäßig mit dem Thema vorbeugender Brandschutz betraut. Viele Absolventinnen und Absolventen der Feuerweherschulen seien mit den Anforderungen einer brandschutztechnischen Beurteilung, gerade bei Sonderbauten, häufig in den ersten Jahren überfordert.
- In ganz Baden-Württemberg gebe es **nur eine geringe Anzahl an Personen (geschätzt etwa 100) mit hohem Fachwissen im vorbeugenden Brandschutz**.

12. Vorbeugenden Brandschutz in die Vorlesungs- und Lehrpläne aufnehmen

Entlastungsvorschlag

Die Gesprächsbeteiligten schlagen vor, Themen des **vorbeugenden Brandschutzes und brandschutzrechtlichen Vollzugs** in den Lehrplänen und Curricula von Studium und Ausbildung zu integrieren. Dies sei sowohl im **Architektur- und Bauingenieursstudium als auch bei der Verwaltungsausbildung** und der Ausbildung der **Berufsfeuerwehr** notwendig.

Bewertung des Vorschlags

Durch eine Vertiefung von Studien- und Ausbildungsinhalten im Bereich vorbeugender Brandschutz kann ein fachlich qualifizierter Austausch auf Augenhöhe erzielt werden. Dies kann auch die Beurteilung von brandschutzrechtlichen Fragen im Genehmigungsverfahren erleichtern und beschleunigen.

In der Ausbildung für die Verwaltungslaufbahn sollte neben dem rechtlichen Grundlagenwissen auch Methodenkompetenz im Bereich Projektmanagement vermittelt werden. Diese Kompetenzen lassen sich auch außerhalb des brandschutzrechtlichen Vollzugs anwenden, dürften in diesem Bereich aber besonders wertvoll sein. Im **Architekturstudium** sollte im Grundstudium ein stärkerer Studienschwerpunkt auf den Bereich der **Umsetzungsplanung im vorbeugender Brandschutz** gesetzt werden. Die Studierenden sollten befähigt werden, die Umsetzbarkeit und Genehmigungsfähigkeit nach brandschutzrechtlichen Vorgaben zu prüfen und sicherzustellen. Sowohl im

PRO

- Nachhaltige Verbesserung des Grundlagenwissens bei zentralen Beteiligten im Genehmigungsverfahren (Genehmigungsbehörden, Planungsseite, Feuerwehren)
- Stärkung von Spezialwissen und Expertise durch die Möglichkeit der Spezialisierung während der Ausbildung bzw. des Studiums

CONTRA

- Der Effekt der Maßnahme wird sich erst über lange Zeit zeigen. Es ist keine Sofort-Wirkung zu erwarten

Architektur- als auch im Bauingenieurstudium sollte vorbeugender Brandschutz als Pflicht- statt als Wahlmodul in den Studienplänen verankert werden. In den **Feuerweherschulen** sollte es möglich sein, sich auf den Themenbereich vorbeugender Brandschutz zu spezialisieren. In **Nordrhein-Westfalen** gibt es schon jetzt in den Feuerweherschulen des Landes neben der vertiefenden Ausbildung im abwehrenden Brandschutz auch die Möglichkeit einer Spezialisierung auf vorbeugenden Brandschutz. Besonders für eine spätere Laufbahn im Bereich der Kreisbrandmeisterstellen dürfte sich die Umsetzung eines vergleichbaren Modells in Baden-Württemberg im Zusammenhang mit der Empfehlung des 6. Vorschlags anbieten.

Darüber hinaus wäre es empfehlenswert, in Abstimmung mit den Feuerweherschulen, Kammern und kommunalen Spitzenverbänden Programme zur berufsbegleitenden **Weiterbildung** für die einschlägigen Berufsgruppen bedarfsorientiert zu verstetigen und auszuweiten.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, den vorbeugenden Brandschutz in die Vorlesungspläne für Architekten und Bauingenieure sowie in die Lehrpläne entsprechender Ausbildungen an Verwaltungshochschulen und Feuerweherschulen aufzunehmen und Programme zur beruflichen Weiterbildung für Mitarbeitende der Verwaltung und Feuerwehren auszubauen und zu verstetigen.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

13. Fachplanerinnen und Fachplaner für Sonderbauten und Holzbauweise aus- und weiterbilden

Entlastungsvorschlag

Die Befragten schlagen eine spezifische Qualifizierung und Zertifizierung von Architekten bzw. Planern für bestimmte Gebäudetypen vor. Insbesondere für komplexe und spezifische Bauten (**Holzbau**) oder Nutzungsarten (ausgewählte **Sonderbauten** wie z.B. Kindertageseinrichtungen/Schulen/Pflegeeinrichtungen/Krankenhäuser) könne eine **Qualifizierung und Zertifizierung** den Planungs- und Genehmigungsprozess erleichtern.

Bewertung des Vorschlags

Vor allem bei Einzelfallbetrachtungen im Rahmen von Sonderbauten ohne Sonderbauverordnung und im Holzbau stoßen selbst erfahrene Planer an ihre Grenzen. Durch die hohe Komplexität der verschiedenen Gebäudetypen sind spezifische Kompetenzen erforderlich. Gleichzeitig werden Fachplanerinnen und -planer für Brandschutz nicht bei allen komplexen Bauvorhaben eingesetzt. Eine **fachliche Spezialisierung von Architektinnen und Architekten** nach Gebäudetypen in Anlehnung an die Fachplaner für vorbeugenden Brandschutz stärkt die Kompetenzen bei Gebäudetypen mit hohen und komplexen Brandschutzanforderungen. Somit können Genehmigungsverfahren **beschleunigt** werden, ohne dass Fachplaner

PRO

- Notwendiges hochspezialisiertes Wissen kann systematisch aufgebaut und verbreitet werden
- Fachplanerinnen und Fachplaner für Sonderbauten und Holzbauweise als Kernzielgruppe für Weiterbildungsmaßnahmen und Erfahrungsaustausch in diesen Bereichen erleichtert den Wissens- und Erfahrungsaufbau

CONTRA

- Ggf. Doppelstrukturen zum Fachplaner für vorbeugenden Brandschutz

für vorbeugenden Brandschutz hinzugezogen werden müssen. Durch eine Qualifizierung und Zertifizierung für jeweils verschiedene Gebäudetypen wird außerdem sichergestellt, dass in den besonders komplexen Bereichen wie Holzbau oder spezifischen Sonderbauten die jeweils notwendigen spezifischen Fachkenntnisse erworben werden.

So kann hochspezialisiertes Fach- und Expertenwissen in diesen Bereichen systematisch aufgebaut und verbreitet werden. Um den Spezialisierungsgrad zu erreichen, sollte neben berufspraktischer Erfahrung der Besuch von (Brandschutz-) Fortbildungen eine wesentliche Komponente darstellen. **Die Zertifizierung und Prüfung könnte bspw. durch die Architektenkammer erfolgen**, die ebenfalls die Konzeption der notwendigen Lehrgänge und Schulungen beaufsichtigen könnte. Für die Weiterbildung im Bereich Holzbau bietet sich eine Einbindung und Stärkung von Berufs- und Fortbildungsansätzen im Rahmen der Holzbauinitiative Baden-Württemberg an.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, sich dafür einzusetzen, dass bei den Architekten- sowie Ingenieurskammern ein berufsbegleitender Lehrgang für die Spezialisierung auf komplexe Gebäudetypen sowie Bauweisen eingerichtet wird und dass Brandschutzthemen ausdrücklich im Bildungs- und Fortbildungsangebot der Holzbauinitiative Baden-Württemberg gestärkt werden.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg

Technische Normung aktiver begleiten

Ausgangslage

Neben rechtlichen Anforderungen an den Brandschutz in Form von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften werden von verschiedenen Stellen technische Normen erarbeitet, in denen **Anforderungen an den neuesten Stand** der Technik formuliert werden. Auch wenn technische Normen baurechtlich nicht bindend sind, werden sie i.d.R. von relevanten Akteuren wie Planern und Sachverständigen beachtet, da zivilrechtlich ein Mangel geltend gemacht werden könnte, wenn sie nicht eingehalten wurden. Folglich entsteht eine höhere Rechtssicherheit bei Einhaltung der technischen Normen. Nach allgemeiner Meinung wird mit deren Einhaltung dem allgemein anerkannten Stand der Technik entsprochen. Dies wird u.a. auch von Versicherungen gefordert. Besonders bei Abweichungen von technischen Bauvorschriften nach § 56 LBO BW werden daher häufig technische Normen eingehalten, um rechtlich abgesichert zu sein.

Die Entwicklung von Normen ist grundsätzlich eine **Selbstverwaltungsaufgabe der Wirtschaft**. In Deutschland ist das Deutsche Institut für Normung (DIN) ein wichtiger Akteur bei der Entwicklung von technischen Normen. Weitere relevante Akteure sind die Internationale Organisation für Normung (ISO) und das Europäische Komitee für Normung (CEN). Dort werden die technischen Normen in Normausschüssen erarbeitet. Für Normungsvorschläge im Bereich Bauwesen ist der DIN-Normenausschuss Bau zuständig.

Mitglieder des DIN-Normenausschusses Bau:

Rund 64 Prozent der Mitglieder des Ausschusses kommen aus der Wirtschaft, 14 Prozent aus Wissenschaft und Forschung und 12 Prozent sind der Öffentlichen Hand zuzurechnen. Die restlichen 10 Prozent entfallen auf Anwender (1 Prozent), Arbeits- und Verbraucherschutz (jeweils 1 Prozent) oder sind nicht zuordenbar (1 Prozent).

Die Mitarbeit in einem Normenausschuss wird nicht entlohnt und entstehende Kosten werden nicht ausgeglichen.

Für den Baubereich existieren derzeit etwa 3.700 Normen, von denen mehrere Hunderte den Brandschutz betreffen. Jede Norm wird als Entwurf veröffentlicht und kann von interessierten Akteuren kommentiert werden. Zudem werden jede neue technische Norm und jedes neue Projekt über die Informationskanäle von DIN angekündigt. Der Zugang zu Normen ist meist mit Kosten verbunden. So verkauft der **Beuth-Verlag**, eine Tochtergesellschaft des DIN-Vereins, nationale und internationale Normen und andere technische Regelwerke. Eine Einzelplatzlizenz für das Normportal Architektur, in dem

relevante Bau-Normen veröffentlicht werden, kostet **knapp 300 Euro**. An sogenannten **Normen-Infopoints**, die sich an 90 Standorten in Deutschland befinden, kann man die Normen **kostenlos** einsehen. Neben Einnahmen durch den Verkauf von Normen erwirtschaftet die DIN-Gruppe, die sich aus dem DIN e.V., dem Beuth Verlag und der DIN-Software GmbH zusammensetzt, weitere Erträge durch Mitgliedsbeiträge der Mitglieder der Normungs-Ausschüsse. Sie machen rund 10 Prozent der Erträge aus. **Die öffentliche Hand trägt mit 9 Prozent zum Gesamtbudget der DIN-Gruppe bei.**¹⁵

Belastungsanzeige

Seitens der befragten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner werden insbesondere folgende Punkte im Zusammenhang mit technischen Normen kritisiert:

- Durch den hohen Anteil an Wirtschaftsakteuren im für den baulichen Brandschutz relevanten Normungsausschuss stünden **wirtschaftliche Einzelinteressen** bei der Entwicklung von Normen zu stark im Vordergrund. So stünde bspw. die mittlerweile ausgesetzte DIN VDE 0100-420 zu Brandschutzschaltern in der Kritik, möglicherweise unter dem Einfluss von Lobbyarbeit entstanden zu sein, da der Erfinder des spezifischen Brandschutzschalters einen Großteil der Patentrechte an den Brandschutzschaltern besitze.
- Der **Einfluss der öffentlichen Hand** als Gegengewicht zur Wirtschaft sei **zu gering**. Die geringe Präsenz der öffentlichen Hand bei den Ausschuss-Sitzungen komme dabei u.a. dadurch zustande, dass Dienstreisen zur Teilnahme an den Sitzungen von der Dienststelle selbst zu entrichten seien und die Beschäftigten der öffentlichen Hand entsprechend freigestellt werden müssten.
- **Die Kostenpflichtigkeit von Normen sei problematisch**, insb. wenn Verordnungen sich auf bestimmte Normen berufen und diese somit rechtliche Relevanz besitzen. **Auch die Höhe der Kosten sei unverhältnismäßig**.
- Informationen über neue Normen, Stellungnahme-Verfahren und geplante Projekte der DIN seien teilweise nur über Eigenrecherche zu erlangen. Es bestehe zu wenig Transparenz.
- **Die Praktikabilität von Normen sei nicht immer gegeben**. Dies gelte bspw. für die bereits genannte Norm zum Brandschutzschalter, der häufig Fehlermeldungen auslöste, sowie für die DIN-Normen DIN14675 und DIN VDE 0833 1,2, die dafür sorgten, dass Brandmeldeanlagen bereits nach fünf Jahren ausgetauscht werden müssten. Auch an technischen Normen zu Anforderungen an Rippendecken wird Kritik geübt, da hier pragmatischere Lösungen bestünden.
- Bei der Entwicklung von Normen würden zunehmend komplexere und individuellere Lösungen entwickelt, während Lösungen, die für die Anwenderinnen und Anwender leicht handhabbar seien, immer seltener würden. Bspw. seien Überschlagsformeln und Tabellen, wie sie noch vor einer Weile häufig eingesetzt wurden, immer seltener zu finden.

¹⁵ Deutsches Institut für Normung: Finanzierung der Normung und Standardisierung, S.3.

14. Normungs-Ausschüsse mindestens zu einem Drittel mit sachkundigen Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung besetzen

Entlastungsvorschlag

Um eine stärkere Kontrolle durch die öffentliche Hand zu gewährleisten und den Einfluss wirtschaftlicher Einzelinteressen zurück zu drängen, halten befragte Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner eine höhere Beteiligung von sachkundigen Beschäftigten der öffentlichen Hand in den Normungs-Ausschüssen für erforderlich.

Bewertung des Vorschlags

Eine höhere Beteiligung der Kommunen, insbesondere von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Baurechtsbehörden, in den Normungs-Ausschüssen würde die **Gemeinwohlorientierung von bautechnischen Normen** besser gewährleisten. So kommt auch ein Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie von 2017 zu dem Ergebnis, dass sich die öffentliche Hand stärker in die Normung einbringen und Kontrollmechanismen für die Sicherung der Qualität und Relevanz in der Normungsarbeit einfordern sollte.¹⁶ Auch könnte seitens der öffentlichen Hand durch eine Beteiligung in den Ausschüssen auf **praktikable, einfach handhabbare Lösungen** hingewirkt werden. Um dies zu gewährleisten, müsste der Anteil der Beschäftigten der öffentlichen Hand in den für Brandschutz relevanten Normungs-Ausschüssen signifikant erhöht werden und vor allem durch hohe fachliche Kompetenz überzeugen.

Jedoch gibt es mehrere Hürden, die einer höheren und fachlich vertiefenden und überzeugenden Beteiligung der öffentlichen Hand in Normungsverfahren im Wege stehen. Um mehr Beschäftigte der Baurechtsbehörden zu einer Mitarbeit in den

PRO

- Stärkere Mitwirkung durch öffentliche Hand gewährleistet Objektivität und Neutralität der Normung
- Begünstigt die Praxistauglichkeit empfohlener Standards
- Senkung des Einflusses von Einzelinteressen

CONTRA

- Personalmangel in vielen Behörden erschwert hohe Beteiligung in Normungs-Ausschüssen

¹⁶ Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie: Die Rolle der Normung 2030 und Gestaltungsoptionen unter Berücksichtigung der technologiespezifischen Besonderheiten der IKT in der Normung und Standardisierung, Berlin 2017, S.80f.

Normungs-Ausschüssen zu bewegen, müssten die Verwaltungen die Reisekosten finanzieren. Außerdem sollte überlegt werden, ob eine Mitwirkung der Fachleute im Norm-Prozess entlohnt werden kann. Auch müsste es eine klare Regelung geben, dass Beschäftigte für die Teilnahme an Normungs-Ausschüssen freizustellen sind. Die Erhöhung des Anteils digitaler Sitzungen könnte ein Hebel sein, um mehr Beschäftigte der Baurechtsbehörden für die Gremienarbeit zu gewinnen, da sowohl die finanziellen Hürden durch die wegfallenden Reisekosten, als auch die zeitliche Inanspruchnahme durch die wegfallende Reisezeit gesenkt würde.

Bund und Länder sollten zu mindestens einem Drittel in den Normungsausschüssen mit sachkundigen Beschäftigten vertreten sein. Die dadurch entstehenden Reisekosten und Zeitaufwände der Beschäftigten wären als notwendige Investitionen in den Kompetenzaufbau der öffentlichen Verwaltung zu werten. Außerdem dient dies der **staatlich zu garantierenden Objektivität und Neutralität bei der Entwicklung von Standards**.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, sich in einer Bund-Länder-Abstimmung dafür einzusetzen, dass die Mitwirkung in Normungs-Ausschüssen als dienstliche Aufgabe verankert wird und die Normungs-Ausschüsse mindestens zu einem Drittel mit sachkundigen Vertreterinnen und Vertretern der öffentlichen Verwaltung besetzt werden.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

15. Technische Normen kostenfrei verfügbar machen

Entlastungsvorschlag

Die befragten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner schlagen vor, alle technischen Normen **kostenfrei** auf einer digitalen Plattform zur Verfügung zu stellen.

Bewertung des Vorschlags

Technischen Normen haben eine hohe Relevanz für die **Rechtssicherheit**. Daher sollten sie kostenfrei verfügbar sein. Dies gilt insbesondere für technische Normen, auf die im Rahmen von **Verordnungen** Bezug genommen wird. Die Kostenfreiheit käme insbesondere auch den **Selbständigen** und **kleinen sowie mittleren Unternehmen** zugute. Durch die Verfügbarkeit über eine kostenlos zugängliche digitale Plattform fiel zudem der Aufwand weg, um die Normen an einzelnen Standorten einzusehen. Offensichtlich ist dies für viele zu umständlich.

Bei einer kostenfreien Verfügbarkeit der technischen Normen müssten jedoch Einnahmen, die der Beuth-Verlag als Tochter des DIN-Vereins, über den Verkauf der Normen erzielt, durch Haushaltsmittel ausgeglichen werden. Bisher finanziert die öffentliche Hand 8,6 Prozent der Normungsarbeit. Im Jahr 2019 waren demgegenüber etwa 75 Prozent der Kosten durch den Verkauf von Normen und durch Mitgliedsbeiträge finanziert. Die Kosten für die Erstellung von Normen betragen laut DIN **ca. 74 Mio. Euro**. Darunter fallen laut DIN u.a. Kosten für die Erarbeitung der Normentexte, die

PRO

- Zugangshürden zu technischen Normen werden abgebaut und die Einhaltung der technischen Normen vereinfacht
- Die Kostenfreiheit kommt vor allem Selbständigen sowie kleinen und mittleren Unternehmen zugute
- Rechtliche Unsicherheiten werden abgebaut
- Längerfristig kann dies zu deutlichen Einsparungen bei Bund und Ländern führen

CONTRA

- Kurzfristig hohe Kosten für Bund und ggf. Länder
- Schwierigkeit, Kostenbeteiligung an Regularien zu knüpfen, die einen Interessensausgleich und ein transparentes, faires Verfahren sicherstellen

Harmonisierung mit europäischen und internationalen Normen und die Überprüfung auf Übereinstimmung mit dem aktuellen Stand der technisch-wissenschaftlichen Entwicklung. Die öffentliche Hand müsste somit große Summen aufbringen, um die Kostenfreiheit von technischen Normen zu gewährleisten. Deshalb sollten wesentliche Bedingungen wie die **Ausgewogenheit der Zusammensetzung** der Normungs-Ausschüsse und die **Transparenz von Normungsverfahren** an eine Bereitstellung dieser Summen geknüpft sein. Außerdem sollte seitens des öffentlichen Zuschussgebers ein Kostencontrolling verlangt werden, um eine Ausgabendisziplin bei der Erarbeitung neuer und der Überarbeitung bestehender technischer Standards sicherzustellen.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, sich auf Bundesebene sowie in der Bund-Länder-Koordination dafür einzusetzen, dass zusätzliche öffentliche Mittel dafür bereitgestellt werden, technische Normen kostenfrei auf einer digitalen Plattform zur Verfügung zu stellen. Die staatliche Finanzierung der Arbeit der Normungs-Ausschüsse sollte daran geknüpft werden, dass die Normungsverfahren stärker als bisher nach transparenten Kriterien durchgeführt werden und betroffene Interessengruppen in den Ausschüssen repräsentativ vertreten sind.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

16. Normungs-Ausschüsse verpflichten, frühzeitig über anstehende neue Normenentwicklungsverfahren zu informieren

Entlastungsvorschlag

Da Verbände beklagen, nicht immer über die Verfahren der Normenentwicklung informiert zu werden, wird von den befragten Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern vorgeschlagen, eine entsprechende Informationspflicht einzuführen.

Bewertung des Vorschlags

Durch eine Informationspflicht im Rahmen von Normenentwicklungsverfahren könnte gewährleistet werden, dass tatsächlich alle interessierten und relevanten Stakeholder und Verbände über das Verfahren informiert sind und so ihre Kenntnisse und Interessen in ein Verfahren einbringen können. Wichtig dabei ist, dass die relevanten Akteure und Verbände vom DIN-Verein **proaktiv und frühzeitig darüber informiert** werden, dass an einer Norm gearbeitet wird. Die Transparenz würde somit erhöht, der Einfluss von wirtschaftlichen **Einzelinteressen würde zurückgedrängt** und es würde sichergestellt, dass nach einer praktikablen, handhabbaren und allen Interessen entsprechenden Lösung gesucht wird. Gleichzeitig würde der Aufwand für die interessierten Stakeholder wegfallen, aktiv nach relevanten Stellungnahme-Verfahren suchen zu müssen. Die Forderung nach mehr **Transparenz und Information** geht auch aus dem Bericht zur Zukunft der Normung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie hervor. Eine im Rahmen des Berichts durchgeführte Befragung ergab, dass nur ca. ein Viertel der Befragten, die selbst nicht in Normungsprozesse involviert sind, die Prozesse für transparent hält.¹⁷

PRO

- Erhöht die Beteiligung im Normungsprozess
- Ermöglicht die Berücksichtigung möglichst vieler verschiedener Perspektiven im Prozess

CONTRA

- Wenn Verbände und Akteure über die Möglichkeit der Einbringung in Normungsverfahren informiert werden, ist noch nicht sichergestellt, dass von dieser Möglichkeit auch Gebrauch gemacht wird

¹⁷ Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie: Die Rolle der Normung 2030 und Gestaltungsoptionen unter Berücksichtigung der technologiespezifischen Besonderheiten der IKT in der Normung und Standardisierung. Berlin 2017. S.67.

Eine denkbare und niederschwellige Lösung für die Umsetzung der Informationspflicht könnte beispielsweise ein **Newsletter** sein. Relevante Verbände und Akteure könnten sich aktiv bei einem Normungsausschuss in den Newsletter eintragen. Sie würden dann über die Möglichkeit der Einbringung in Normungsverfahren des Ausschusses informiert. Aktuell werden bereits u.a. über den kostenpflichtigen **DIN-Anzeiger**¹⁸ bzw. die **DIN-Mitteilungen** entsprechende Informationen über das Newsletter-Prinzip verbreitet. Die Kostenpflichtigkeit erschwert aber den Zugang und schmälert die Transparenz. Relevante Akteure, insbesondere Verbände, sollten frei über die Möglichkeit der Beteiligung in relevanten Normungsverfahren informiert werden. Denkbar aber weniger zielgenau wäre eine frei einsehbare Bekanntmachung und ein **Beteiligungsportal** auf der Homepage des DIN.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass alle relevanten Stakeholder und Verbände, in einem transparenten Verfahren und kostenlos über neue Normentwicklungsverfahren informiert werden und genug Zeit für Stellungnahmen erhalten.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

¹⁸ Kosten für DIN-Mitteilungen (Stand November 2020): 472,25 Euro

Vorschriften verschlanken und ihre Anwendung vereinfachen

Ausgangslage

Die baden-württembergische Landesbauordnung (LBO BW) regelt das Bauordnungsrecht, wonach beim Bauen und durch den Bau die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährdet werden darf. Sie regelt auch grundsätzliche Anforderungen bezüglich des Brandschutzes.

Die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VwV TB BW) konkretisiert die Anforderungen der LBO. Sie muss von allen am Bau beteiligten Personen bei der Planung und Ausführung eines Bauvorhabens beachtet werden, da es sich um eine Verordnung, also eine Regelungsform mit Verbindlichkeit gegenüber Dritten handelt. Ziel der VwV TB BW ist es sicherzustellen, dass beim Bauen die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu keiner Zeit gefährdet wird.¹⁹ Die Regelungen zum Brandschutz im Rahmen der VwV TB BW umfassen u.a. Anforderungen an das Brandverhalten und die Feuerwiderstandsfähigkeit von Teilen baulicher Anlagen sowie an Wänden, Decken, Dächern, Treppen, Fluren, Aufzügen, Lüftungsanlagen, Leitungen und Kanälen (A 2.1.5 bis A 2.1.15).

Die Allgemeine Ausführungsverordnung des Wirtschaftsministeriums zur Landesbauordnung (LBOAVO BW) wiederum regelt die konkrete Anwendung der LBO BW. Im Kontext des Brandschutzes regelt sie insbesondere die notwendigen verfügbaren Flächen für die Feuerwehr (§ 2 LBOAVO BW), sowie die brandschutzrechtlichen Anforderungen an Wände, Decken, Dächer, Treppen, Fenster, Türen, Flure, Aufzüge, Lüftungsanlagen, Leitungen und Kanäle (§ 4 bis 16 LBOAVO BW).

VwV TB BW und LBOAVO BW befassen sich bezogen auf den Brandschutz somit zu einem großen Teil mit den gleichen Gegenständen.

¹⁹ Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg: Technische Baubestimmungen. 27.12.2017. Abrufbar unter: <https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt-natur/berg-und-baurechtsbehoerde/bautechnik-und-bauoekologie/technische-baubestimmungen/> (zuletzt abgerufen: 07.09.2020).

Belastungsanzeige

Die Gesprächspartnerinnen und -partner beklagen, dass der Umgang mit den verschiedenen Regelwerken, die sich mit Brandschutzthemen beschäftigen, umständlich sei. Insbesondere bemängeln sie:

- dass die **doppelte Beschäftigung mit Brandschutzanforderungen** an Wänden, Decken, Dächern etc. in den zwei verschiedenen Regelwerken VwV TB BW und LBOAVO BW unnötigen Suchaufwand für die am Bau beteiligten Personen verursache. Darüber sehen einige Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner Widersprüche zwischen beiden Regelwerken, was die Komplexität zusätzlich erhöhe.
- dass Änderungen in der LBOAVO BW erst verzögert zu Änderungen in der LBO BW erfolgten. Diese Verzögerungen seien teilweise sehr lange und verursachten hohe Planungsunsicherheit.

Generell wurde im Bereich des Baus bemängelt, dass über das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) und die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) die anerkannten Regeln der Technik Teil des Bausolls werden, die jeder einzuhalten habe. Allein im Oktober 2020 habe es 16 Änderungen der „anerkannten Regeln der Technik“ für den Bereich Technische Gebäudeausrüstung gegeben, was die Vielzahl der Regelungen und Änderungen deutlich mache. Selbst der Inhalt der Entwürfe für neue Regelungen müsse den ausführenden Unternehmen bekannt sein und von ihnen beachtet werden. Diese Regelflut sei für die am Bau Beteiligten nicht mehr beherrschbar.

17. Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen und Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung zu einem Regelwerk zusammenführen

Entlastungsvorschlag

Um die Handhabung der Regelwerke zu vereinfachen, schlagen die Befragten vor, die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (VwV TB BW) und die Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung (LBOAVO BW) zu einem einzigen Regelwerk zusammenzuführen.

PRO

- Verbessert die Handhabbarkeit von Gesetzestexten
- Reduziert Suchaufwände

CONTRA

- Ggf. rechtliche Gründe, die einer Zusammenführung der Regelwerke entgegenstehen

Bewertung des Vorschlags

Durch das Zusammenführen beider Regelwerke wird die Übersichtlichkeit gesteigert. Besonders die brandschutzrechtlichen Regelungen zu Wänden, Decken, Dächern, Treppen, Fluren, Aufzügen, Lüftungsanlagen, Leitungen und Kanälen wären dadurch für die Beteiligten einfacher zu überblicken. Dadurch können Unsicherheiten im Umgang mit Brandschutzanforderungen reduziert werden. **Die Ausführungsverordnung der Landesbauordnung gibt es nur in Baden-Württemberg**, während es in den meisten Bundesländern eine VwV TB gibt. Durch eine Zusammenführung der LBOAVO mit der VwV TB in Baden-Württemberg würden daher Hürden für Planer und Sachverständige aus anderen Bundesländern abgebaut. Ist eine Zusammenführung beider Regelwerke nicht möglich, sollte zumindest eine gebündelte **Kommentierung** von VwV TB BW und LBOAVO BW herausgegeben werden. Diese kann die Nutzerinnen und Nutzer der Regelwerke dabei unterstützen, die Regelungen und ihre Bedeutung für bestimmte Bauvorhaben besser einzuordnen. Z.B. können in der gebündelten Kommentierung über Praxisbeispiele konkrete Lösungen aufgezeigt und Bezüge zwischen beiden Regelwerken erläutert werden.

Empfehlung des Normenkontrollrates Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, die Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen und die Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung in ein integriertes nach Teilen baulicher Anlagen gegliedertes Regelwerk zusammenzuführen. Übergangsweise sollte eine gebündelte Kommentierung beider Regelwerke herausgegeben werden. Alternativ könnte die Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung auch in die Landesbauordnung integriert werden.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

18. Bei Änderungen der Landesbauordnung die Allgemeine Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung künftig zeitgleich herausgeben

Entlastungsvorschlag

Die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner schlagen vor, die Allgemeine Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung (LBOAVO), solange sie als Regelung besteht, zeitgleich mit der Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW) zu ändern.

Bewertung des Vorschlags

Durch eine zeitgleiche Änderung von LBO BW und LBOAVO werden Unsicherheiten darüber, wie ein Gesetz in der LBO BW konkret anzuwenden ist, reduziert. Wird zunächst nur die LBO BW geändert und die entsprechende Änderung der LBOAVO bspw. erst ein Jahr später vorgenommen, entstehen in diesem Zeitfenster v.a. für Planerinnen und Planer **große Unsicherheiten**. Mitunter kommt es hierdurch zu einem Zeitverzug oder es sind erneute Umplanungen notwendig, sobald die LBOAVO angepasst wurde. Auch die **Auslegung durch die Baurechtsbehörden** wird durch eine zeitweise fehlende Konkretisierung in der LBOAVO BW **uneinheitlicher**.

Eine zeitgleiche Änderung trägt somit zu einer einheitlicheren Auslegung brandschutzrechtlicher Anforderungen durch die Baurechtsbehörden bei und reduziert Unsicherheiten für Planerinnen und Planer sowie Bauherren.

Empfehlung des Normenkontrollrates Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, die Allgemeine Ausführungsverordnung zur Landesbauordnung (LBOAVO) zukünftig zeitgleich mit der Landesbauordnung Baden-Württemberg (LBO BW) zu ändern, sofern nicht zeitnah die LBOAVO in die LBO integriert bzw. mit der Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmung zusammengeführt wird.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

PRO

- Reduziert seitens des Gesetzgebers unerwünschte Fehlinterpretationen durch fehlende Konkretisierung in der AVO
- Reduziert Unsicherheiten für Planerinnen und Planer

CONTRA

- Sorgt ggf. dafür, dass Änderungen der LBO erst später gültig werden als bisher, da zunächst die Änderungen an der LBOAVO ausgearbeitet werden müssen



Baugenehmigungsverfahren digitalisieren

Ausgangslage

Das Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz) wurde 2017 erlassen und verpflichtet Bund und Länder, 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 digital zugänglich zu machen. Dazu gehört das Baugenehmigungsverfahren.

In den Genehmigungsbehörden werden schon jetzt verschiedene Systeme für digitale Bauanträge und digitale Verfahren verwendet. Beispielsweise existiert mit dem Organisationskonzept elektronische Verwaltungsarbeit (OkeVA) eine Software für die digitale Verwaltungsakte. Sie ist allerdings nicht spezifisch auf Baugenehmigungsverfahren ausgelegt und ermöglicht erfahrungsgemäß keine gänzlich medienbruchfreien Verfahren.

Mit der Novellierung der Landesbauordnung 2019 wurde die Verpflichtung der unteren Baurechtsbehörden aufgenommen, ab 1. Januar 2022 Bauanträge online entgegen zu nehmen. Genehmigungsbehörden dürfen dann digital eingereichte Antragsunterlagen also nicht mehr ablehnen.

Bis dahin werden Antragsunterlagen physisch in mehrfacher Ausführung ausgedruckt, kopiert und postalisch versendet. Die Stadt Heidelberg hat hinsichtlich der digitalen Bauverwaltung eine Vorreiterrolle in Baden-Württemberg und ermöglicht u.a. schon jetzt die Einreichung digitaler Antragsunterlagen bei Bauanträgen ohne nachträgliche postalische Zusendung. Gemäß Onlinezugangsgesetz müssen bis zum 31. Dezember 2022 alle Genehmigungsbehörden befähigt werden, digitale Bauanträge, ohne nachträgliche postalische Zusendung der Antragsunterlagen entgegenzunehmen und zu bearbeiten.

Belastungsanzeige

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner machten deutlich, dass die Arbeit, die mit dem Erstellen und Vervielfältigen von Plan- und Antragsunterlagen in Papierform einhergeht, nicht zu unterschätzen sei. Planungen auf dem aktuellen Stand der Technik finden vornehmlich über Softwareprogramme statt und sind nicht auf Papier ausgelegt. In der Bau- und Immobilienwirtschaft, bei Architektur- und Ingenieurbüros sowie größeren Unternehmen werden **Projektmanagement-Tools** zur Verwaltung und Steuerung von Prozessen, Meilensteinen sowie bei begrenzten internen Ressourcen (Kapital, Personal) genutzt.

Während digitale Werkzeuge für ein medienbruchfreies Projektmanagement aus der Privatwirtschaft nicht mehr wegzudenken sind, können viele kommunale Baurechtsbehörden in der Praxis nicht in vergleichbarem Maß auf entsprechende Projektmanagement-Systeme zurückgreifen. Die digitale Bauakte mit breiter Abdeckung von digitalen Funktionen der Aktenplanung (Zugriff auf Dokumente, Korrespondenz, Planunterlagen, Schnittstelle zu mobilen Endgeräten für Fernzugriff, Koordination von Verteilern und Stellungnahmen bei Genehmigungsläufen) bleibt vielen Baurechtsbehörden verschlossen.

Praxisberichte zeigen, dass es gerade während des Lockdowns im Rahmen der COVID-19 Pandemie zu **erheblichen Verzögerungen in der Bearbeitung von Bauanträgen** gekommen ist, da Mitarbeitenden in Baurechtsbehörden sowie Fachbehörden der Zugriff auf relevante Dokumente aus dem Home-Office fehlte bzw. dies nicht möglich war. Oftmals fehlt es an den technischen, organisatorischen und administrativen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen. So kann die parallele Bearbeitung und der Zugriff auf Dokumente und Planunterlagen innerhalb von Baurechtsbehörden sowie in der behördenübergreifenden Koordination und Abstimmung nicht sichergestellt werden. **Fehlende, veraltete oder uneinheitliche digitale Projektmanagementsysteme** erschweren und verzögern Bau- und Genehmigungsverfahren zeitlich (u.a. Freigabeverfahren).

Gerade untere Baurechtsbehörden in kleineren und finanzschwächeren Kommunen stoßen bei schlechterer technischer und personeller Ausstattung an ihre Grenzen und geraten in einen deutlichen Rückstand gegenüber professionellen Bauherren und Architekten. Bei anspruchsvolleren Sonderbauten (u.a. Produktionsbetriebe, Quartiersentwicklungen sowie öffentliche Bauten) kann das Leistungsgefälle zwischen den Baurechtsbehörden sowie der planenden und antragsstellenden Seite erheblich sein und zu Beeinträchtigungen bei der stringenten und strukturierten Bearbeitung von Bauanträgen führen. Neben der Entlastung bei der Bearbeitung von einzelnen Bauanträgen kann die Ressourcensteuerung gerade bei begrenzten Kapazitäten von Mitarbeitenden der Baurechtsbehörden eine wichtige Funktion hinsichtlich der effizienteren Arbeits- und Kapazitätsplanung einnehmen. Die benötigten Arbeitsstunden, die durch den Medienbruch von digital zu analog entstehen, seien in jedem Fall vermeidbar. Im Rahmen der Gespräche zeigten Architektinnen und Architekten zudem an, dass **häufig unklar sei, wie die Unterlagen einzureichen sind**, da es bislang hierfür keine klaren Regeln und Prozesse gebe und die Handhabung in den Baurechtsbehörden zudem uneinheitlich sei. Seitens der Genehmigungsbehörden wurde vornehmlich beklagt, **dass Antragsunterlagen oftmals unvollständig oder formal fehlerhaft eingereicht würden**.

19. Einheitlich digitale und medienbruchfreie Bauantrags- und Genehmigungsverfahren einführen

Entlastungsvorschlag

Die Studienbeteiligten schlagen vor, digitale und medienbruchfreie Baugenehmigungsverfahren landesweit und einheitlich in allen 207 unteren Baurechtsbehörden in Baden-Württemberg zu etablieren, um die Prüfung von Vollständigkeit und Korrektheit der Unterlagen zu erleichtern und Arbeitsaufwände durch Erstellen, Kopieren und Versenden von physischen Plan- und Antragsunterlagen damit deutlich zu verringern und prozedural zu optimieren.

Bewertung des Vorschlags

Die Novellierung der Landesbauordnung Baden-Württemberg sieht vor, dass Baurechtsbehörden ab dem 1. Januar 2022 verpflichtet sind, Bauantragsunterlagen digital entgegenzunehmen. Bis Ende 2022 sind Bund und Länder verpflichtet, das Antragsverfahren zu digitalisieren. Es ist absehbar, dass dadurch konkrete Entlastungen u.a. durch einen **schnelleren Zugriff auf die Planunterlagen** und den **Wegfall der zeitaufwändigen analogen Vervielfältigung sowie Versand und Postlauf** von Planunterlagen in mehrfachen Ausführungen entstehen werden. Je früher die Möglichkeit der reinen digitalen Bauanträge eingeführt werden kann, desto eher können diese Entlastungen wirksam werden. Es empfiehlt sich daher, möglichst frühzeitig die notwendigen Schritte einzuleiten und nach Möglichkeit nicht den Jahreswechsel 2021/2022 abzuwarten.

Es zeichnet sich ab, dass die Entlastungswirkung für die Bauherren sowie Architektinnen und Architekten am größten sein dürfte, wenn das Vorgehen für digitale Bauanträge

PRO

- Einheitliche landesweite Standards verhindern Irritationen
- Arbeitsaufwände durch Medienbrüche werden verringert

CONTRA

- Kleinere Genehmigungsbehörden ohne die erforderlichen technischen Standards und digital unerfahrene Mitarbeitende könnten abgehängt werden
- Die erforderlichen Investitionen in IT sind nicht unerheblich

landesweit vereinheitlicht wird und zeitgleich eingeführt wird. Denn Verfahrensunterschiede von Behörde zu Behörde führen erfahrungsgemäß zu erheblichen Irritationen und somit zu vermeidbaren Kosten. Angesichts der vielfältigen Softwarelösungen für Fachverfahren in den verschiedenen Behörden dürfte eine weitestgehend einheitliche Vorgehensweise sowie Implementierung einer harmonisierten Standardsoftware-Lösung im Front-Office der unteren Baurechtsbehörden eine zentrale Aufgabe und Herausforderung darstellen.

Für die Genehmigungsbehörden dürfte vor allem eine **automatische Prüfung auf Vollständigkeit und Richtigkeit** in Verbindung mit vorhabenspezifischen Checklisten der Planunterlagen für den Einreichenden sowie die Baurechtsbehörde eine Entlastung darstellen. Daher sollte diese Funktion im Rahmen einer IT-Lösung für digitale Bauanträge berücksichtigt werden. Somit können Aufwände verringert werden, die durch unvollständige und fehlerhafte Planunterlagen sowie aufwendige Nachforderungen entstehen.

Das Verfahren selbst kann durch die Digitalisierung des Bauantrags kaum beschleunigt werden. Diese Maßnahme wird vor der eigentlichen Bearbeitung des Antrags wirksam. Während des Verfahrens gilt es dann vor allem, Medienbrüche zu vermeiden. Ausdruck, Vervielfältigung und erneute Digitalisierung / Einscannen von Unterlagen ist nicht zeitgemäß und erzeugt vermeidbare Arbeitsaufwände. So zeigt beispielsweise die Erfahrung, dass die **Einreichung von Planunterlagen im PDF-Format an Grenzen stößt**, wenn noch planerische Fragen offen sind. Denn das Einzeichnen von Überarbeitungen ist im PDF-Format digital nicht möglich. Es wird erkennbar, dass ein anderes und einheitliches Format notwendig ist, welches eine Bearbeitung im Dokument zulässt. **Ziel sollte es daher sein, eine IT-Lösung zu etablieren, die eine vollständig digitale Bearbeitung ermöglicht** und eine möglichst einfache und breite Handhabung (auch Einbeziehung der Brandschutzdienststellen) gewährleistet. Als einheitliche Schnittstelle und Standard bietet sich der frei verfügbare Standard „xBau“ an, welcher gewährleistet, dass einheitlicher Systeme unterschiedlicher Hersteller die Dateiformate lesen und bearbeiten können.

Viele Arbeiten im Rahmen einer brandschutzrechtlichen Genehmigung finden darüber hinaus nicht am Schreibtisch statt, sondern erfordern eine **Vor-Ort-Besichtigung**. Auch hier kann Digitalisierung ansetzen und IT-Lösungen für **mobile Endgeräte** berücksichtigen.

Die Gefahr der umfassenden Digitalisierung von Antrags- und Genehmigungsverfahren liegt darin, dass kleinere Behörden aufgrund der tendenziell abweichenden technischen Ausstattung oder ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der geringeren Bewandtnis mit Software-Lösungen möglicherweise überfordert werden. Überforderungen und dadurch entstehende Irritationen dürfen nicht die Folge der Digitalisierung sein.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt, dass sich die Landesregierung im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes für medienbruchfreie digitale Baugenehmigungsverfahren einsetzt und in Baden-Württemberg frühzeitig die Voraussetzungen für eine flächendeckende Implementierung der IT-Lösung schafft.

Zuständigkeit

- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg
- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

20. Professionelles Projektmanagementsystem für Baugenehmigungsverfahren flächendeckend einführen und anwenden

Entlastungsvorschlag

Die Gesprächspartnerinnen und -partner schlagen vor, die digitalen Möglichkeiten der Bearbeitung, Abstimmung sowie Genehmigung von Bauanträgen zu nutzen. Projektmanagement-Instrumente tragen zur Verbesserung und Effizienzsteigerung von Planungs-, Koordinations- und Kommunikationsschritten bei und können untere Baurechtsbehörden deutlich entlasten und Genehmigungsverfahren transparenter gestalten.

Bewertung des Vorschlags

Projektmanagement-Tools haben sich gerade bei größeren und komplexen Prozessen und Vorhaben sowie standardisierten Projekten und Planungen etabliert. Durch offene und digitale Schnittstellen können Daten, Planunterlagen sowie Stellungnahmen zwischen Bauherren, Architekt sowie weiteren Fachplanern und Gutachtern geteilt, synchronisiert und gleichzeitig bearbeitet werden. Zudem kann der Projektstatus im Behördenlauf sowie an der Schnittstelle für den Antragsteller bzw. Architekten für die erforderliche Transparenz sorgen. Diese etablierten Verfahren und **digitalen Projektmanagementtools sind wichtige unterstützende Steuerungs- und Planungswerkzeuge**, führen zur Entlastung bei Mitarbeitenden und stellen den systematischen Überblick und die Koordination hinsichtlich der Vorbereitung, Planung und Umsetzung von Bauvorhaben sicher.

PRO

- Verwaltungsinterne Vereinheitlichung und Systematisierung von Antrags- und Genehmigungsprozessen (u.a. Schnittstelle, Dokumentenverwaltung)
- Schnelle Kommunikation behördenintern sowie mit Architekten und Bauherren
- Verbesserung der Ressourcenplanung und Fristenmanagement

CONTRA

- Kosten für die Einführung und Implementierung von IT-Systemen mit nennenswerten Rüstkosten, insbesondere für kleinere und mittlere Behörden

Funktionierende und etablierte Projektmanagement-Systeme sind in professionellen Teams und Strukturen der Privatwirtschaft nicht mehr wegzudenken und haben sich etabliert. Projektmanagement-Systeme leisten in der Bauwirtschaft einen erkennbaren Mehrwert für die Steuerung und Planung von Bauvorhaben. Die Vorteile werden im **besseren und effizienteren Zeit- und Fristenmanagement, der einheitlichen und systematischen Dokumentenverwaltung, externen Zugriffsmöglichkeiten** (u.a. Vor-Ort-Termine, mobiles Arbeiten) sowie der **Beschleunigung von Abstimmungs- und Kommunikationsprozessen** gesehen. Größere und skalierbare Bauvorhaben in der privaten Wirtschaft sowie zunehmend im öffentlichen Bereich werden bereits durch **digitale Building-Information-Modeling-Verfahren (BIM)** abgedeckt und bilden die Grundlage für die Bauplanung und Genehmigungsprozesse. BIM-Verfahren ermöglichen den unteren Baurechtsbehörden den Zugriff auf ein digitales Gebäudemodell mit allen relevanten Informationen zum Vorhaben. So ist es den beteiligten Verwaltungsmitarbeitenden über Ämter- und Abteilungsgrenzen hinweg möglich, den Projektstatus parallel zu verfolgen.

Die erhöhte Gefahr und das Risiko bestehen, dass **kleinere Behörden** aufgrund der technischen Ausstattung oder ältere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufgrund der geringeren Bewandnis mit Projektmanagement-Tools **abgehängt werden**. Zudem wird die Gewinnung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Baurechtsbehörden ohne leistungsfähige IT- und Projektmanagementsysteme eine verstärkende Herausforderung.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt, dass sich die Landesregierung mit den Kommunalen Spitzenverbänden darauf verständigt, dass die unteren Baurechtsbehörden flächendeckend zeitnah darin qualifiziert werden, digitale Projektmanagement-Systeme einzuführen und entsprechend den spezifischen Anforderungsprofilen an Gebäudeklassen umsetzen.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg



Brandschutzkonzepte standardisieren

Ausgangslage

Ein Brandschutzkonzept ist eine **zielorientierte Gesamtbewertung des vorbeugenden und abwehrenden Brandschutzes**. Bei den meisten Bauvorhaben, insb. bei Sonderbauten, wird von den baden-württembergischen Baurechtsbehörden ein solches Konzept eingefordert. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen gibt es in Baden-Württemberg **keine rechtlichen, formalen und inhaltlichen Vorgaben zum Brandschutzkonzept**. Die Dokumentation ist an keine bestimmte Form und keinen bestimmten Aufbau gebunden.

In Nordrhein-Westfalen wird ein sogenannter „18-Punkte-Katalog“ (§ 9 BauPrüfVO) verwendet. Zu diesen Punkten muss ein Brandschutzkonzept in NRW zwingend Angaben enthalten. Form und Inhalt eines Brandschutzkonzeptes sind somit rechtlich geregelt und standardisiert.

Belastungsanzeige

Die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner beklagen, dass die fehlenden Vorgaben in der Praxis häufig zu unstrukturierten und uneinheitlichen Brandschutzkonzepten führten. Häufig sei dies mit höheren Brandschutzauflagen verbunden. Darüber hinaus werden folgende Punkte kritisiert:

- Durch fehlende rechtliche Standards für Brandschutzkonzepte seien diese bzgl. Form, Inhalt und Qualität sehr **uneinheitlich**;
- Häufig enthielten Brandschutzkonzepte **Textbausteine**, die nach Vermutung einiger Befragter aus anderen Konzepten ohne weitere Anpassung herauskopiert wurden;
- Zudem seien Brandschutzkonzepte aufgrund der fehlenden Standards **häufig sehr umfangreich** und enthielten eine hohe Anzahl an Auflagen. Brandschutzsachverständige müssten daher beim Bauvorhaben stärker eingebunden werden, was mit hohen Kosten verbunden sei.

Beispiel: Übertriebene Anforderungen aus Brandschutzkonzepten

- In einem geschilderten Fall sollten auf einem 30 m langen Fluchtweg an vier Stellen Beschilderungen für einen Fluchtweg angebracht werden.
- In einem anderen Fall musste eine hohe Anzahl an Beschilderungen ausgetauscht werden, weil die Farbe nicht den Vorschriften entsprach.
- In einem weiteren Fall wurden Anpassungen erst nach mehreren Jahren gefordert, ohne dass erneut eine bauliche Änderung des Gebäudes anstand.

21. Inhaltliche Anforderungen und Aufbau von Brandschutzkonzepten standardisieren

Entlastungsvorschlag

Die befragten Gesprächspartnerinnen und -partner schlagen vor, Brandschutzkonzepte hinsichtlich ihrer Form und inhaltlichen Anforderungen stärker zu standardisieren, um die Qualität und Einheitlichkeit zu steigern.

Bewertung des Vorschlags

Durch rechtliche Vorgaben zum Aufbau bzw. den Inhalten, mit denen sich ein Brandschutzkonzept beschäftigen muss, kann die Qualität der Brandschutzkonzepte erhöht werden. Dadurch können nicht durchdachte Auflagen und Forderungen reduziert und so die Kosten und der Aufwand für die Erstellung sowie die Abstimmung der Anforderungen gesenkt werden. Durch sehr vage und offene Formulierungen **bleibt Baden-Württemberg hier bislang hinter anderen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen deutlich zurück.**

Es empfiehlt sich daher eine Orientierung an den nordrhein-westfälischen Vorgaben hinsichtlich eines Brandschutzkonzeptes. Die dortige eindeutige Formulierung des „**18-Punkte-Katalogs**“ schafft Klarheit darüber, was ein Brandschutzkonzept enthalten sollte und was nicht. Außerdem lohnt ein Blick in nordeuropäische Länder, die ein stark vereinfachtes Verfahren verwenden, bis hin zu **Multiple Choice-Listen**. Dadurch können überflüssige Angaben und Textbausteine vermieden und schlanke Brandschutzkonzepte erstellt werden.

Empfehlungen des Normenkontrollrates Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, verbindlich vorzuschreiben, wie ein Brandschutzkonzept bzgl. Form, Inhalt, Aufbau und Umfang ausgestaltet werden soll. Dabei bietet sich eine Orientierung am „18-Punkte-Katalog“ nach § 9 Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO) des Landes Nordrhein-Westfalen an.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg
- Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg

PRO

- Führt zu höherer Qualität und Vergleichbarkeit von Brandschutzkonzepten
- Mehr Klarheit für den Besteller, Ersteller und Empfänger eines Brandschutzkonzeptes

CONTRA

- Gefahr der „Überauslegung“ der Vorgaben durch unsichere Gutachter kann ebenfalls zu überhöhten Anforderungen führen

Landesbauordnung mit der Musterbauordnung harmonisieren

Ausgangslage

In Deutschland fällt die Gesetzgebung im Bereich der Bauordnung den Ländern zu. Damit können länderspezifische Besonderheiten hinsichtlich Topografie, Verfügbarkeit von Bauland oder traditionellen Baustilen in der Gesetzgebung berücksichtigt werden. In Baden-Württemberg ist beispielsweise in der Landesbauordnung berücksichtigt worden, dass die Verfügbarkeit von Boden knapper ist und Grundstücke oftmals vergleichsweise klein (u.a. Abstandsregelungen) sind.

Die Landesbauordnungen (LBOs) in den Bundesländern basieren weitestgehend auf der Musterbauordnung der Bauministerkonferenz. Der Aufbau der Landesbauordnungen ist einheitlich. **Inhaltlich weichen die Gesetzestexte teilweise jedoch erheblich voneinander ab.** Im Bereich Brandschutz sind die Abweichungen dabei besonders deutlich.

Belastungsanzeige

Aus Sicht einiger Gesprächspartnerinnen und -partner weiche Baden-Württemberg in einigen Bereichen zu stark von der Musterbauordnung ab. Dies gelte beispielsweise für den Bereich **Holzbauweise**.

Die Gesprächsbeteiligten beklagen, dass **serielles Bauen** durch die unterschiedlichen Landesbauordnungen maßgeblich erschwert würde. Serielles Bauen meint die standardisierte und modulare Serienfertigung von Bauten gemäß Prototypen, anstelle einer Einzelfertigung. Das betrifft den Wohnungsbau, in dem sich ein effizientes serielles Bauen auch angesichts der weit verbreiteten Wohnraumknappheit verstärkt anbietet. Industrieunternehmen mit einheitlichen Gebäuden u.a. für Lagerung und Produktion sind zusätzlichen Kosten ausgesetzt ebenso wie Handelsunternehmen.

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner berichteten, dass insbesondere Bauherren sowie Planungs- und Architekturbüros und Brandschutzsachverständige **mit überregionalem Tätigkeitsbereich durch die uneinheitlichen Landesbauordnungen erheblichen Belastungen ausgesetzt seien.** Eine grenzübergreifende Tätigkeit z.B. in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Hessen bringe durch die verschiedenen Landesbauordnungen erhebliche Rüstkosten mit sich. Bundesweit tätige Immobilienakteure, Planer und Gutachter müssen sich an der jeweiligen Landesbauordnung ausrichten.

22. Die Landesbauordnung mit der Musterbauordnung harmonisieren

Entlastungsvorschlag

Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner schlagen vor, die Landesbauordnungen nach dem Vorbild der Musterbauordnung zu harmonisieren, Abweichungsmöglichkeiten einzuschränken und im Umfang zu reduzieren.

Bewertung des Vorschlags

Ein für alle Bundesländer klar erkennbarer Mehrwert der Harmonisierung der Landesbauordnungen dürfte insbesondere die Beschleunigung von Verfahren im Bereich des Wohnungsbaus sein. Denn besonders in urbanen Regionen, aber zunehmend auch in schnell wachsenden Mittelzentren, ist Wohnraummangel ein verbreitetes Problem, das über eine Harmonisierung der Landesbauordnungen adressiert werden könnte. Aufgrund der Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich Bauen dürfte eine Harmonisierung der Landesbauordnungen nach dem Vorbild der Musterbauordnung jedoch eine nicht zu unterschätzende politische Herausforderung darstellen. Der Mehrwert für die Bundesländer müsste klar herausgearbeitet werden, um einen entsprechenden politischen Prozess anzustoßen.

Eine Harmonisierung der Landesbauordnung mit anderen Bundesländern würde insbesondere auch **für Brandschutzsachverständige, die in den Grenzgebieten zu Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz arbeiten, eine erhebliche Vereinfachung bringen** und zudem **den Erfahrungsaustausch zwischen den Bundesländern vereinfachen**.

Empfehlung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Der Normenkontrollrat empfiehlt der Landesregierung, im Rahmen der nächsten Landesbauordnungs-Novelle mit der Musterbauordnung der Bauministerkonferenz zu harmonisieren.

Zuständigkeit

- Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg

PRO

- Führt zu höherer Qualität und Vergleichbarkeit von Brandschutzkonzepten
- mehr Klarheit für den Besteller, Ersteller und Empfänger eines Brandschutzkonzeptes

CONTRA

- Gefahr der „Überauslegung“ der Vorgaben durch unsichere Gutachter kann ebenfalls zu überhöhten Anforderungen führen



V. Konkrete Punkte mit Klärungsbedarf

Neben den in Kapitel IV geschilderten Belastungen gibt es eine ganze Reihe von Regelungs- und Wissenslücken, die im Rahmen der Studie identifiziert wurden. Es wird empfohlen, sich näher mit diesen auseinanderzusetzen und hier für mehr Klarheit zu sorgen. Vorstellbar ist bspw., dass sich die im 5. Vorschlag empfohlene Fachkommission mit den identifizierten Themen beschäftigt.

REGELUNGS- ODER WISSENSLÜCKEN	PROBLEMATIK
Nachrüstung von Rippendecken abseits der hohen DIN-Anforderungen	Es ist zu wenig bekannt, wie Rippendecken abseits der hohen DIN-Anforderungen so nachgerüstet werden können, dass sie bestehende Brandschutzanforderungen erfüllen.
Klärung der Auslegung des Begriffs „nicht wesentliche Abweichung“ (§21 Abs. 1 LBO)	Es ist unklar, ab wann von einer wesentlichen Abweichung ausgegangen werden kann und wann diese noch als nicht wesentlich gilt. Ob die Abweichung einer Bauart/eines Bauprodukts von der Bauregelliste „wesentlich“ oder „nicht wesentlich“ ist, entscheidet darüber, ob eine sogenannte Zustimmung im Einzelfall erforderlich wird. Im Brandschutzatlas der Feuertrutz ist eine Klärung des Begriffs mit Praxisbeispielen hinterlegt. Dennoch scheint diese Frage weiterhin zu erkennbaren Unsicherheiten zu führen.
Klärung von Abweichung und Kompensation bei Türaufschlagsrichtungen	Nach LBO und Arbeitsstättenrichtlinie müssen Notausgangstüren in Arbeitsstätten immer in Fluchrichtung aufschlagen. Abweichungsgesuche in dieser Frage werden aktuell kategorisch abgelehnt, obwohl es aus Sicht einzelner Gesprächspartner dem Schutzziel nicht grundsätzlich widerspricht und in erster Linie von der Anzahl der Personen abhängt, die sich in dem Gebäude maximal aufhalten. An dieser Stelle könnte eine einheitliche Auslegungshilfe die Ermessensausübung erleichtern und vermeidbare Umrüstungen verhindern.
Klärung der Vorgaben zur äußeren Bekleidung von Baustoffen zur Wärmedämmung	Die LBOAVO regelt die Baustoffeigenschaften von Wärmedämmungen. Für die äußere Bekleidung werden keine Angaben gemacht, was zu unterschiedlichen Ausführungen in den Anforderungen führen kann.
Erforderlichkeit von manuellen Notöffnungen von elektrischen Rollläden	Elektrische Rollläden, Sonnenschutz oder Jalousien benötigen teilweise eine manuelle Nothandkurbel oder Notraffung, da die elektrische Funktionsfähigkeit ausfallen könnte. Dies ist in der LBOAVO nicht explizit vorgegeben, allerdings bestehen einzelne Genehmigungsbehörden bei der Abnahme darauf, z.B. weil sie Gutachterempfehlungen folgen. Dies ist in der Praxis überflüssig, da die Jalousie im Brandfall auch ohne Kurbel durchdrungen werden kann.

Erforderlichkeit von Brandmeldeanlagen	Das Hoheitsrecht über die Entscheidung, wo eine Brandmeldeanlage notwendig ist und wo nicht, liegt bei der Feuerwehr. Die Entscheidungen sind dabei für die Bauherren und Planer teilweise schwer nachvollziehbar und eine einheitliche Richtlinie bzw. ein einheitlicher Standard ist nicht erkennbar. Beispielhaft nannten Gesprächsbeteiligte die Anbringung von Brandmeldeanlagen zur Überwachung von Deckenhohlräumen, die bei Betonrippendecken in kurzen Abständen vorkommen. Installation und Wartung der Brandmeldeanlagen sind dann mit hohen Kosten verbunden, während die Verhältnismäßigkeit als nicht nachvollziehbar eingeordnet wird. Eine einheitliche und verhältnismäßige Grundsatzentscheidung durch eine Fachkommission könnte derartige Konfliktfälle verhindern und vermeidbaren Kosten vorbeugen.
Erforderlichkeit von Brandschutzschaltern	Brandschutzschalter sind nach der entsprechenden DIN-Norm mittlerweile nicht mehr verpflichtend, sondern werden empfohlen. Dies sollte noch breiter kommuniziert werden, da hier viel Unklarheit herrscht.
Bezug von § 5 LBOAVO (Baustoffanforderungen an vorgehängte Fassaden)	Es ist uneindeutig, ob sich § 5 LBOAVO (Baustoffanforderungen an vorgehängte Fassaden) auf das gesamte System oder nur die einzelnen Baustoffe bezieht.
Änderung der Vorgaben zu Rettungsfenstern im oberen Geschoss nach bayerischem Vorbild	Fenster, die als Rettungswege nach § 15 Abs. 5 Satz 1 LBO dienen, müssen im Lichten mindestens 0,90 m breit und 1,20 m hoch sein. Diese Größe ermöglicht den Zugang über Drehleitern. Über solche Drehleitern verfügen i.d.R. aber nur Feuerwehren in Städten. Die Regelung gilt aber auch für Rettungsfenster auf dem Land, in dem der Zugang über die Fenster wegen fehlender entsprechender Leitern nicht möglich ist. Dort müsste ein Rettungsfenster bis Gebäudeklasse 3 anderen Vorgaben entsprechen, damit es genutzt werden kann. In der Bayrischen Bauordnung ist dies in Art.35 Abs.4 entsprechend geregelt.
Klärung von Zuständigkeiten im Baugenehmigungsprozess	In vielen Fällen ist unklar, wann eine „Ausnahme und Befreiung“ nach § 56 LBO oder „Erleichterungen“ nach § 38 LBO möglich sind und somit die untere Baurechtsbehörde zuständig ist und wann eine „Zustimmung im Einzelfall“ § 20 LBO erforderlich ist und somit die Oberste Baurechtsbehörde zuständig ist.
Widersprüchliche Regelung zur Fluchtwegoffenhaltung in Kitas	Die verschiedenen Schutzziele führen dazu, dass es unterschiedliche Anforderungen zu Fluchtwegen in Kitas gibt. Das führt zu Irritationen, die mit einer breit kommunizierten einheitlichen Lösung umgangen werden könnten.

VI. Anhang

METHODISCHES VORGEHEN

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat die Prognos AG mit der Durchführung der Studie beauftragt. Für die Identifikation der Belastungen und die Erarbeitung der Lösungsvorschläge und Empfehlungen wurde ein mehrstufiger Untersuchungsansatz gewählt. Dafür wurde zunächst durch Prognos und das auf Brandschutz spezialisierte Architekturbüro LWK Konzept (Stuttgart) eine Bestandsaufnahme und Exploration zu rechtlichen Grundlagen und Gebäudetypen sowie grundlegenden Kostenkategorien aufgestellt. Durch einen Pre-Check-Termin wurde das weitere Vorgehen der Studie mit Spitzenvertreterinnen und -vertretern sowie Expertinnen und Experten abgestimmt und es wurden zu untersuchende Fallkonstellationen identifiziert. Es folgte ein umfassendes partizipatives Vorgehen mit einer Kombination aus beteiligungsorientierten Dialogformaten in Form von Vor-Ort-Gesprächen sowie einer strategischen Einbeziehung von Fach- und Verwaltungsexpertinnen und -experten aus der Bauverwaltung, Bauwirtschaft, Architektinnen und Architekten sowie Expertinnen und Experten aus dem Fachbereich vorbeugender und abwehrender Brandschutz. Angesichts der COVID-19-Pandemie wurde ein Großteil der Fachgespräche telefonisch durchgeführt. Trotz erheblicher Hindernisse durch Kontaktbeschränkungen und Unsicherheiten im Kontext der Pandemie, gelang es, die sechs anvisierten Vor-Ort-Gespräche in allen Landesteilen Baden-Württembergs physisch bzw. teilweise als Hybridveranstaltungen durchzuführen.

Neben den persönlichen Beteiligungsmöglichkeiten sind schriftliche Stellungnahmen eingegangen, u.a. über eine Abfrage seitens des Städtetags an seine Mitglieder sowie durch den Feuerwehrverband Baden-Württemberg und die Landesstelle für Bautechnik. Diese leisteten einen wertvollen Beitrag zur Identifikation von Belastungen und zur Erarbeitung von Vorschlägen und Empfehlungen. Insgesamt konnten über die verschiedenen Formate insgesamt über 90 Vertreterinnen und Vertreter von Kammern und Verbänden, von Baurechtsbehörden und Branddirektionen sowie von Unternehmen aus Baden-Württemberg einbezogen und beteiligt werden.

BETEILIGUNGSFORMAT	ANZAHL DER BETEILIGTEN PERSONEN	DARUNTER BEFANDEN SICH VERTRETERINNEN UND VERTRETER VON:
Pre-Check	11	19 Kammern und Verbände
Fachgespräche	26	17 Unternehmen
Vor-Ort-Workshops	46	17 Baurechtsbehörden / Branddirektionen – persönlich
Schriftliche Stellungnahmen	25	22 weitere Baurechtsbehörden / Branddirektionen – schriftlich
ANZAHL BETEILIGTE TOTAL	97¹³ PERSONEN	

¹³sechs der schriftlichen Stellungnahmen doppelten sich mit persönlicher Beteiligung in den Gesprächen und fünf der Teilnehmer des Pre-Checks wurden auch über Fachgespräche eingebunden

PRE-CHECK MIT EXPERTINNEN UND EXPERTEN IM BEREICH DES VORBEUGENDEN BRANDSCHUTZES SOWIE BETROFFENEN DACH-VERBÄNDEN

Am 4. Februar 2020 wurde unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern relevanter Kammern und Verbände ein Pre-Check-Termin für die Konzeption, Problemstellung und Ausrichtung der Studie abgehalten. Beteiligt waren Vertreterinnen und Vertreter von:

- Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag
- Baden-Württembergischer Handwerkskammertag
- Bauwirtschaft e.V.
- Landkreistag BW
- Gemeindetag BW
- Städtetag BW
- Verband Baden-Württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.
- Architektenkammer BW
- Ingenieurkammer BW

DURCHFÜHRUNG DER LEITFADENGESTÜTZTEN FACHGESPRÄCHE

Insgesamt wurden hauptsächlich im Zeitraum von März bis Mai 2020, aber auch noch bis November 2020, 21 Fachgespräche mit 26 Expertinnen und Experten aus Bauwirtschaft, Verwaltung sowie vorbeugendem und abwehrendem Brandschutz sowie mit Vertreterinnen und Vertretern der Versicherungen und von Unternehmen, die Einblicke und Erfahrungen aus Sicht von Bauherren schilderten, geführt.

REGIONALE VOR-ORT-WORKSHOPS MIT UNTERNEHMENSVERTRETERINNEN UND -VERTRETERN SOWIE VERTRETERINNEN UND VERTRETERN DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Die Vor-Ort-Gespräche wurden im Zeitraum von Juli bis Oktober 2020 in allen Landesteilen Baden-Württembergs geführt. Gastgeber waren die Regierungspräsidien Freiburg und Tübingen für Vor-Ort-Gespräche zur Einbeziehung von Expertinnen und Experten aus der Verwaltung, sowie die IHK Rhein-Neckar und die IHK Reutlingen für die Beteiligung von Unternehmensvertreterinnen und -vertretern, die aus Sicht der Bauherren ihre Expertise und Erfahrungen einbringen konnten. Des Weiteren wurden zwei Vor-Ort-Gespräche mit der Bauwirtschaft e.V. in Kooperation mit den Handwerkskammern und dem BWHT als Gastgeber durchgeführt, bei denen u.a. Expertinnen und Experten aus der

Bauwirtschaft wertvolle Fachbeiträge liefern konnten. In den Vor-Ort-Gesprächen wurden Fallbeispiele und Belastungsanzeigen reflektiert und gesammelt sowie Lösungsvorschläge erarbeitet, diskutiert und geschärft, die teilweise zuvor auf Basis der Fachgespräche erarbeitet worden waren.

SITZUNGEN DER ARBEITSGRUPPE BRANDSCHUTZ

Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg rief zur Begleitung der Studie die Arbeitsgruppe Brandschutz ins Leben, der aus Mitgliedern des Normenkontrollrats und Fachexperten aus dem Bereich Brandschutz zusammengesetzt wurde. Mitglieder der Arbeitsgruppe Brandschutz sind:

- **Frau Dr. Gisela Meister-Scheufelen** (Vorsitzende des Normenkontrollrats)
- **Herr Bernhard Bauer** (stellvertretender Vorsitzender des Normenkontrollrats)
- **Herr Claus Munkwitz** (Mitglied des Normenkontrollrats)
- **Herr Peter Arnold** (Experte)

In die Sitzungen der Arbeitsgruppe Brandschutz wurde zudem die Expertise von Vertretern des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration BW (Landesbranddirektor) sowie aus dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau BW eingebracht. Unterstützt wurde die Arbeitsgruppe Brandschutz durch die Geschäftsstelle des Normenkontrollrats unter Leitung von Frau Erika Maria Schmitt. Projektleiterin war Frau Dr. Christine Recknagel.

RÜCKSPRACHE MIT RELEVANTEN MINISTERIEN

Für eine systematische Abstimmung und Schärfung der Empfehlungen zusammen mit den betroffenen Ministerien wurden Besprechungstermine abgehalten, in denen die relevanten Empfehlungen tiefergehend erörtert wurden. Beteiligt waren neben den jeweiligen Ministerialdirektoren oder -dirigenten zudem die zuständigen Fachabteilungen in den Ministerien. Folgende Abstimmungstermine haben stattgefunden:

- Rücksprache mit dem **Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg** am 4. November 2020
- Rücksprache mit dem **Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg** am 9. November 2020 und am 16. November 2020
- Rücksprache mit dem **Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg** am 11. November 2020
- Rücksprache mit dem **Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg** am 11. November 2020
- Rücksprache mit dem **Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg** am 24. November 2020

AUFSTELLUNG VON KOSTENKATEGORIEN UND BEISPIELHAFTE KALKULATION VERMEIDBARER KOSTEN

Der vorliegende Empfehlungsbericht fokussiert sich auf die Reduktion von vermeidbaren Kosten im brandschutzrechtlichen Vollzug. Die wesentliche Herausforderung liegt darin, zu identifizieren, welche Kosten als vermeidbar einzustufen sind, welche zur Erreichung der Schutzziele des vorbeugenden Brandschutzes notwendig sind (Sowieso-Kosten) und welche Kostensteigerungen auf eine ursprüngliche Fehlkalkulation zurückzuführen sind (unterschätzte Kosten).

Um beispielhaft aufzuzeigen, wie hoch vermeidbare Kosten in einzelnen Fällen ausfallen können und auf welche Posten sie sich beziehen, wurden Beispielrechnungen einer Modellrechnung vorgezogen. Sie basieren auf Schilderungen von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern. Auf eine Modellrechnung wurde aufgrund der beschriebenen differenzierten und stark einzelfallbezogenen Ausgangslage verzichtet.

Beteiligte Kammern, Verbände und Verwaltungen sowie Gastgeber der Vor-Ort-Gespräche

BETEILIGTE KAMMERN UND VERBÄNDE

- Architektenkammer BW
- Badischer Landwirtschaftlicher Hauptverband e.V.
- Bauwirtschaft Baden-Württemberg e.V.
- BFW Landesverband Baden-Württemberg e.V.
- BG Bau Berufsgenossenschaft der Bauwirtschaft
- Bundesverband Deutscher Fertigung e.V.
- BWHT Baden-Württembergischer Handwerkstag e.V.
- BWIHK Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag
- Deutsches Institut für Normung e.V.
- DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag
- Gemeindetag BW
- Haus und Grund BW
- IHK Region Stuttgart
- IHK Reutlingen
- IHK Rhein-Neckar
- IHK Pfalz
- Ingenieurskammer BW
- Landesverband der Feuerwehren Baden-Württemberg
- Landkreistag BW
- Netzwerk Sicherheit in der Wirtschaft
- Städtetag BW
- vbw Verband baden-württembergischer Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

BETEILIGTE LANDKREISE

- Alb-Donau-Kreis
- Landkreis Esslingen
- Landkreis Lörrach
- Landkreis Ravensburg
- Landkreis Waldshut
- Rhein-Neckar-Kreis
- Zollernalbkreis

BETEILIGTE STÄDTE UND KOMMUNEN

- Stadt Baden-Baden
- Stadt Balingen
- Stadt Böblingen
- Stadt Freiburg
- Stadt Friedrichshafen
- Stadt Gaggenau
- Stadt Göppingen
- Stadt Großbettingen
- Stadt Heidelberg
- Stadt Heidenheim
- Stadt Heilbronn
- Stadt Konstanz
- Stadt Laupheim
- Stadt Leutkirch
- Stadt Ludwigsburg
- Stadt Mannheim
- Stadt Metzingen
- Landeshauptstadt München (Bayern)
- Stadt Nagold
- Stadt Oberndorf
- Stadt Offenburg
- Stadt Pforzheim
- Stadt Rastatt
- Stadt Remseck am Neckar
- Stadt Reutlingen
- Stadt Rheinfeldern (Baden)
- Stadt Schwetzingen
- Stadt Sinsheim
- Stadt Staufen
- Stadt Stockach
- Landeshauptstadt Stuttgart
- Stadt Tübingen
- Stadt Ulm
- Stadt Waldkirch

BESONDERER DANK GILT DEN GASTGEBERN DER VOR-ORT-GESPRÄCHE

- Bauwirtschaft e.V. BW
- Regierungspräsidium Tübingen
- Regierungspräsidium Freiburg
- IHK Rhein-Neckar
- IHK Reutlingen

Über Prognos

Wer heute die richtigen Entscheidungen für morgen treffen will, benötigt gesicherte Grundlagen. Prognos liefert sie – unabhängig, wissenschaftlich fundiert und praxisnah. Seit 1959 erarbeiten wir Analysen für Unternehmen, Verbände, Stiftungen und öffentliche Auftraggeber. Nah an ihrer Seite verschaffen wir unseren Kunden den nötigen Gestaltungsspielraum für die Zukunft – durch Forschung, Beratung und Begleitung. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit rund 150 Experten ist das Unternehmen an neun Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Hamburg, Freiburg, München und Stuttgart. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik. Unser Ziel ist stets das eine: Ihnen einen Vorsprung zu verschaffen, im Wissen, im Wettbewerb, in der Zeit. An der Erstellung des Berichts haben mitgewirkt:

- **Tobias Koch** (Projektleitung), Principal im Bereich Region und Standort
- **Alina Fischer**, Beraterin im Bereich Managementberatung
- **Maike Fließbach-Schendzielorz**, Beraterin im Bereich Region und Standort

Über den Normenkontrollrat Baden-Württemberg



Die Landesregierung Baden-Württemberg hat 2017 ein Maßnahmenpaket zur Bürokratievermeidung, zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung beschlossen. Im Rahmen dessen wurde der Normenkontrollrat Baden-Württemberg eingerichtet, der die Landesregierung als unabhängiges Expertengremium dabei beraten und unterstützen soll. Der Normenkontrollrat besteht aus sechs Mitgliedern:

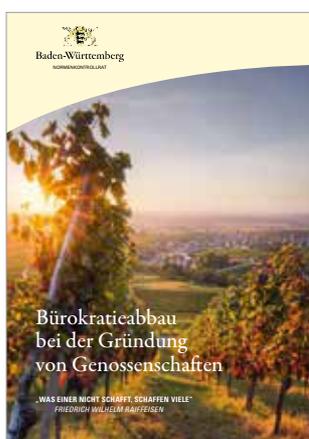
- Dr. Gisela Meister-Scheufelen (Vorsitzende)
- Bernhard Bauer (stellvertretender Vorsitzender)
- Dr. h.c. Rudolf Böhmler
- Prof. Dr. Gisela Färber
- Bürgermeisterin Gerda Stuchlik
- Claus Munkwitz

Der Normenkontrollrat ist beim Staatsministerium Baden-Württemberg angegliedert und wird durch eine Geschäftsstelle unterstützt. Seit Anfang 2018 wird bei allen Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften des Landes ein „Preisschild“ ausgewiesen. Das heißt, dass nach dem international anerkannten Standard-Kosten-Modell berechnet wird, welche Folgekosten für die Wirtschaft, die Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Verwaltung durch neue Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften des Landes entstehen.

Aufgabe des Normenkontrollrats ist es, die Ministerien bei der Berechnung dieses sogenannten „Erfüllungsaufwands“ zu unterstützen. Seine Stellungnahme wird im Gesetzgebungsverfahren veröffentlicht. Ferner überprüft der Normenkontrollrat, ob es eine weniger belastende Form des Gesetzesvollzugs gibt, beispielsweise indem Befreiungsmöglichkeiten oder Schwellenwerte Ausnahmen zulassen, ein Pauschalnachweis statt einer Spitzabrechnung ausreicht oder ein digitales Antrags- und Genehmigungsverfahren möglich ist. Damit will die Landesregierung gerade auch den Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen gerecht werden. Der Normenkontrollrat prüft das Regelungsvorhaben hinsichtlich seiner Notwendigkeit, des Zeitpunkts des Inkrafttretens, einer möglichen Befristung und der Evaluierung.

Eines der Hauptziele des Normenkontrollrats ist es, die Landesregierung bei einer besseren Rechtssetzung zu unterstützen und konkrete Empfehlungen zum Bürokratieabbau zu machen. Bereits 2018 hat der Normenkontrollrat daher einen Empfehlungsbericht zum Bürokratieabbau auf der Basis der Befragung von 30 Kammern und Verbänden vorgelegt. Im Jahr 2019 erarbeitete der Normenkontrollrat einen Empfehlungsbericht zur Entbürokratisierung bei Vereinen und Ehrenamt, eine Studie zum Bürokratieabbau bei der Gründung von Genossenschaften und eine Handreichung, wie die Verständlichkeit behördlicher Texte verbessert werden kann. Der vorliegende Empfehlungsbericht ist das Jahresprojekt 2020.

Bisherige Publikationen des Normenkontrollrats Baden-Württemberg



IMPRESSUM

Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Geschäftsstelle

Normenkontrollrat Baden-Württemberg
Richard-Wagner-Straße 39 – Clay Haus
70184 Stuttgart
Telefon: 0711 / 2153-521
geschaefsstelle@nkr.bwl.de
www.normenkontrollrat-bw.de

Postalische Anschrift:

Staatsministerium Baden-Württemberg
Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart

Redaktionell unterstützt durch:

Erika Maria Schmitt
Dr. Christine Recknagel

Prognos AG

Eberhardstraße 12
70173 Stuttgart
Telefon: +49 711 3209610
Fax: +49 711 3209909
info@prognos.com
www.prognos.com
twitter.com/prognos_aG

Kontakt: Tobias Koch (Projektleitung)

Telefon: +49 711 32 09-605, tobias.koch@prognos.com

Satz und Layout: soldan kommunikation, Stuttgart

Druck: SV Druck + Medien GmbH & Co. KG, Balingen

Fotos: www.photocase.com: S. 31 © hyrapp,
S. 62 kastoimages | www.stock.adobe.com:
S. 12 © Nordreisender, S. 54 © fotografiche.eu,
S. 74 © Tyler Olson, S. 98 © photophonie,
S. 106 © benjaminolte, S. 111 © RioPatuca Images,

Stand: 2021

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, bei dem Normenkontrollrat Baden-Württemberg. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg.



Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Geschäftsstelle

Richard-Wagner-Straße 39 – Clay Haus
70184 Stuttgart

Telefon: 0711 / 2153-521

geschaeftsstelle@nkr.bwl.de

www.normenkontrollrat-bw.de

Postalische Anschrift:

Staatsministerium Baden-Württemberg
Normenkontrollrat Baden-Württemberg

Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart



Mit Ihrem Smartphone können Sie schnell und einfach die Brandschutzstudie im Internet abrufen. Scannen Sie dazu einfach den QR-Code ein.

www.normenkontrollrat-bw.de