

DivB e.V. – Brunnenstr. 156 – 10115

Ausschuss für Rechts und Verfassungsfragen
z. Hd. Herrn Plett
Niedersächsischer Landtag
Hannah-Arendt-Platz 1
30159 Hannover

Ihr Ansprechpartner:
Dipl.-Ing. Axel Haas

Telefon: +49 179 10 57 567
E-Mail: axel.haas@divb.org

Berlin, 29.8.2024

Rechtliche Bedenken und Änderungsvorschläge in Zusammenhang mit der Novellierung der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO)

Sehr geehrter Herr Plett,

wie schon in der mündlichen Anhörung am 14. Mai 2024 dargestellt, fiel die Stellungnahme des Deutschen Instituts für vorbeugenden Brandschutz (DivB) vom 19. Januar 2024 im Anhörungsverfahren zur Novellierung der NBauO 2024 [1], (diese liegt diesem Schreiben als Anlage 1 bei), wohl „unter den Tisch“ und konnte den Parlamentariern so nicht zur Kenntnis gelangen. Die mangelnde Berücksichtigung unserer Stellungnahme steht dabei in Widerspruch zu der Aussage von Herrn Minister Lies in einem Schreiben vom 26. April 2023, wonach unser Vorbringen „in die Überlegungen zu erforderlichen Rechtsänderungen und auch Vollzugsregelungen einbezogen wird“, vgl. Anhang 1. Dieses nehmen wir zum Anlass, die in unserer Stellungnahme geäußerten Bedenken dem Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen vorzutragen.

Wir unterstützen die Bestrebungen des Landes Niedersachsen zur Erreichung der Wohn- und Klimaziele ausdrücklich, sehen aber noch dringenden Nachbesserungsbedarf in der nun beschlossenen Novellierung. Besonders wichtig ist uns dabei, die überbordende Bürokratie in Zusammenhang mit der Erbringung von Brandschutznachweisen als Problem zu benennen und Wege zur Vereinfachung des bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens aufzuzeigen. Wir sehen die Gefahr, dass ohne eine solche Vereinfachung auch in Zukunft Bauherren und -planer an überhöhten brandschutztechnischen Anforderungen

scheitern und weitere, zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums dringend erforderliche Bauprojekte nicht verwirklicht werden könnten. Unter Mitwirkung der Wirtschaftskanzlei GvW Graf von Westfalen hierzu unsere Anmerkungen:

Die besonderen rechtlichen Herausforderungen, denen sich Bauherren und -planer in Niedersachsen ausgesetzt sehen, resultieren dabei aus einem Zusammenspiel der Regelungen in § 33 Abs. 2 Satz 3 (dazu nachfolgend unter Gliederungspunkt I.), § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO (0.) und § 85 Abs. 3 Satz 1 NBauO (0.).

- I. Dringenden Änderungsbedarf sehen wir zunächst insbesondere hinsichtlich der Regelungen in § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO.
 1. Die NBauO geht in § 33 davon aus, dass für jede Nutzungseinheit mit mindestens einem Aufenthaltsraum in jedem Geschoss mindestens *zwei voneinander unabhängige Rettungswege* ins Freie vorhanden sein müssen und dass der zweite Rettungsweg nicht zwingend durch eine Treppe, sondern grundsätzlich *auch über Rettungsgeräte der Feuerwehr* sichergestellt werden kann. § 33 Abs. 2 Satz 3 Hs. 1 NBauO stellt letzteres allerdings unter den Vorbehalt, dass *keine Bedenken wegen der Personenrettung* bestehen. Nach Halbsatz 2 dieser Regelung ist davon auszugehen, dass solche Bedenken immer dann nicht bestehen, wenn es sich um eine bauliche Anlage handelt, die kein Sonderbau ist und kein Geschoss hat, das für eine Nutzung durch mehr als 30 Personen bestimmt ist.

Daraus folgt im Umkehrschluss, dass immer dann, wenn es sich bei dem betreffenden Gebäude

1. um einen Sonderbau oder
2. um einen Regelbau mit einer Geschossnutzung durch mehr als 30 Personen

handelt, zwingend im Einzelfall zu prüfen ist, ob der zweite Rettungsweg durch Rettungsgeräte der Feuerwehr sichergestellt werden kann oder ob Bedenken wegen der Personenrettung bestehen. § 33 Abs. 2

Satz 3 NBauO schränkt damit in den o. g. Fällen die Möglichkeit ein, den zweiten Rettungsweg über Rettungsgeräte der Feuerwehr sicherzustellen, und zwingt den betroffenen Bauherren bzw. dessen Planer im Falle des Bestehens von Bedenken dazu, den zweiten Rettungsweg auf andere Weise sicherzustellen, etwa durch den Bau einer Außentreppe.

Dass die Möglichkeit, einen zweiten Rettungsweg durch Geräte der Feuerwehr sicherzustellen, *bei Sonderbauten* von einer solchen Prüfung im Einzelfall abhängig gemacht wird, ist aus unserer Sicht unproblematisch. Vergleichbare Regelungen gibt es auch in allen anderen Bundesländern. Die Besonderheit der NBauO im Vergleich zu den Regelwerken anderer Bundesländer liegt aber darin, dass § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO eine solche Prüfung zwingend auch *bei Regelbauten* mit einer Geschossnutzung durch mehr als 30 Personen und damit weit unterhalb der Schwelle für Sonderbauten vorsieht.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass in Niedersachsen bei einer Vielzahl von Bauvorhaben geprüft werden muss, ob Bedenken gegen die Personenrettung durch Rettungsgeräte der Feuerwehr bestehen, bei denen in anderen Bundesländern von Gesetzes wegen davon ausgegangen wird, dass solche Bedenken nicht vorliegen. Ein Bedürfnis für diesen niedersächsischen Sonderweg gibt es nicht – brennt es doch in Niedersachsen nicht anders als in den übrigen Bundesländern auch.

2. Problematisch ist die Regelung des § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO aber vor allem aufgrund der Handhabung dieser Norm durch die Bauaufsichtsbehörden. Weil nämlich in Niedersachsen bei deutlich mehr Bauvorhaben das Bestehen von Bedenken gegen die Personenrettung durch Rettungsgeräte der Feuerwehr geprüft werden muss und weil die Bauaufsichtsbehörden mit der Vornahme dieser Prüfungen innerhalb der häufig zeitkritischen Genehmigungsverfahren regelmäßig überfordert sind, hat es sich in der Verwaltungspraxis etabliert, diese Prüfungen an Brandschutzdienststellen, wie etwa Brandschutzprüfer oder die

örtlichen Feuerwehren, auszulagern und deren Bewertungen anschließend weitgehend ungeprüft zu übernehmen – und dies eben nicht nur bei Sonderbauten, sondern auch bei Regelbauten. [2].

Für den Bauherrn bzw. dessen Planer ist diese Verwaltungspraxis problematisch, weil die Brandschutzdienststellen in einem regelrechten „Wettbewerb um die meisten Bedenken“ die Sicherstellung des zweiten Rettungswegs durch Rettungsgeräte der Feuerwehr immer öfter monieren, und zwar auch bei vergleichsweise einfachen Bauvorhaben, bei denen in anderen Bundesländern kraft Gesetzes davon ausgegangen würde, dass keine Bedenken wegen der Personenrettung bestehen.

Die Folge sind immer weitergehende Anforderungen an den Brandschutz. Die Brandschutzdienststellen gehen dabei mitunter so weit, auch bei Regelbauten Anforderungen zu stellen, die gesetzlich eigentlich nur für Sonderbauten nachzuweisen sind. Dafür gibt es zahlreiche Beispiele, von denen wir einige bereits in unserer Stellungnahme vom 19. Januar 2024 genannt haben. So forderte etwa eine Brandschutzprüferin in einem vereinfachten Baugenehmigungsverfahren vom Bauherrn für ein existierendes 80 m² großes Gebäude, einen Regelbau, einen Nachweis für Löschwasser in der doppelten (!) Menge der im Bebauungsgebiet von der Gemeinde selbst bereitzustellenden Grundversorgung – und das, obwohl Angaben über die Leistungsfähigkeit der Löschwasserversorgung nach der gesetzlichen Regelung in § 15 Abs. 2 Nr. 5 NBauVorlVO überhaupt nur bei Sonderbauten und nicht bei Regelbauten vorgeschrieben sind [3]. In einem anderen Fall erhielt ein Bauherr, der einen Umbau eines Bestandsgebäudes beantragt hatte und nachdem er den Bauantrag in Abstimmung mit der Bauaufsichtsbehörde und der Feuerwehr bereits mehrfach angepasst hatte, statt der erwarteten Genehmigung eine zweiseitige Aufzählung mit zusätzlichen Anpassungswünschen der Feuerwehr im bereits genehmigten Bestand [4]. Die Liste ließe sich beliebig fortführen.

Solche von den Brandschutzdienststellen geäußerten Bedenken werden erfahrungsgemäß zu 95 % von den Bauaufsichtsbehörden übernommen – und das oft ohne eigene Prüfung. Ein Grund dafür ist wohl auch, dass die zuständigen Sachbearbeiter befürchten, sie könnten bei einem Unterschreiten der von den Brandschutzdienststellen für erforderlich gehaltenen Maßnahmen selbst in Haftung genommen werden. Diese Angst ist freilich unbegründet – ist doch bundesweit kein Fall bekannt, nach dem ein Behördenmitarbeiter wegen der Auswahl ungeeigneter Brandschutzanforderungen zur Verantwortung gezogen wurde [5], [6].

3. Das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (im Folgenden Ministerium) wurde bereits mit Schreiben vom 18. Januar 2020 unter Vorlage von 24 konkreten Fallbeispielen auf dieses Problem aufmerksam gemacht, vgl. [7]. Zwar stellte das Ministerium daraufhin mit Schreiben vom 24. Februar 2020 klar, dass die Beurteilung der bauordnungsrechtlichen Brandschutzfragen Aufgabe der Bauaufsichtsbehörden und nicht der Brandschutzdienststellen und -prüfer sei, vgl. [8], liegt diesen Anschreiben bei – Anlage 2. Geändert hat sich am Verwaltungshandeln seither jedoch nichts. Vielmehr vertritt auch weiterhin eine Vielzahl niedersächsischer Bauaufsichtsbehörden entgegen der ministeriellen Klarstellung und in Widerspruch zu den Regelungen der NBauO die Rechtsauffassung, dass aufgrund entsprechender Verwaltungsvorschriften Brandschutzdienststellen für die Prüfung des vorbeugenden Brandschutzes zuständig seien.

- II. Die Herausforderung, die die Regelung des § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO für Bauherren und Planern bedeutet, wird zusätzlich durch die *Rücknahmefiktion* des § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO bzw. dessen Handhabung in der niedersächsischen Verwaltungspraxis verschärft.
1. Nach dieser Vorschrift gilt ein Bauantrag, der unvollständig ist oder sonstige erhebliche Mängel aufweist, nach Ablauf einer gewissen Zeit als zurückgenommen mit der Folge, dass die Bauaufsichtsbehörde über ihn nicht mehr entscheiden kann und wird.
- a) Diese Regelung ist im Grundsatz sinnvoll, um Bauherren zur Vervollständigung ihrer Bauunterlagen anzuhalten und den Bauaufsichtsbehörden die Entscheidung über unvollständige Bauanträge abzunehmen, an denen der Bauherr allem Anschein nach ohnehin kein Interesse mehr hat. Sie erweist sich in der Verwaltungspraxis der brandschutzrechtlichen Prüfungen nach § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO aber als scharfes Schwert. Denn die Bauaufsichtsbehörden nutzen die Rücknahmefiktion des § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO regelmäßig, um die Umsetzung der von den Brandschutzdienststellen geforderten, oftmals umfassenden Anpassungswünsche faktisch zu erzwingen. Dies geschieht, indem der Bauherr aufgefordert wird, die von der Brandschutzdienststelle geäußerten Änderungswünsche in seinen Bauantrag einzuarbeiten, diese also *selbst zu beantragen*. Für den Fall, dass der Bauherr seinen Bauantrag nicht entsprechend ergänzt, wird ihm in Aussicht gestellt, dass sein Bauantrag als unvollständig nach § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO behandelt wird und damit als zurückgenommen gilt. Zur besseren Veranschaulichung haben wir diesem Schreiben als Anhang 2 eine grafische Darstellung dieses sog. Bypass-Verfahrens im Vergleich zum durch die NBauO eigentlich vorgesehenen „normalen Verfahren“ beigelegt [9].
- b) Für die Bauaufsichtsbehörden hat das „Bypass-Verfahren“ den Vorteil, dass sie die Änderungswünsche der Brandschutzdienststellen nicht als Auflage einer zu erteilenden Baugenehmigung erlassen müssen,

sondern die Baugenehmigung einfach in dem beantragten Umfang erteilen können. Sie müssen diese dabei gemäß § 1 Abs. 1 NVwVfG i. V. m. § 39 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG nicht einmal begründen, denn der Bauherr hat die zusätzlichen Brandschutzmaßnahmen schließlich selbst beantragt.

Verweigert der Bauherr die Anpassung seines Bauantrags, beruft sich die Bauaufsichtsbehörde auf die Rücknahmefiktion und bearbeitet den Bauantrag einfach nicht weiter. Sie kann sich dafür sogar auf die vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung veröffentlichten FAQ zur Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) berufen. Dort heißt es nämlich unter Punkt 22.9: „Es handelt sich damit um eine gesetzliche Rücknahmefiktion, mit deren Eintritt das Baugenehmigungsverfahren automatisch beendet ist. Es ist nicht erforderlich, dass sich die Bauaufsicht auf den Eintritt der Rücknahmefiktion beruft. Der Eintritt der Fiktionswirkung wird der Disposition der Bauaufsichtsbehörde entzogen, so dass es ihr verwehrt ist, einen solchen als zurückgenommen geltenden Bauantrag weiter zu bearbeiten.“

- c) Im Ergebnis sehen sich viele Bauherren und Planer angesichts des Dammklesschwerths der Rücknahmefiktion nach § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO dazu genötigt, den Forderungen der Brandschutzdienststellen nachzugeben und deren Änderungswünsche – etwa den Bau einer Außentreppe als zweiten Rettungsweg – in ihren Bauantrag einzuarbeiten. Denn eine Rücknahme des Bauantrags würde letztlich den fast sicheren Tod des Bauvorhabens bedeuten. Im Ergebnis entstehen Außentreppe, für die keine baurechtliche Notwendigkeit besteht.
2. Die Verwaltungspraxis des „Bypass-Verfahrens“, brandschutztechnische Änderungswünsche mithilfe der Rücknahmefiktion durchzusetzen, dürfte freilich auch auf Grundlage der derzeitigen Fassung der NBauO rechtswidrig sein. Weigert sich ein Bauherr, die von den Brandschutzdienststellen geforderten Änderungen in seinen Bauantrag

einzuarbeiten, darf dieser richtigerweise nicht allein deshalb als unvollständig angesehen werden. Die Anwendung der Rücknahmefiktion ist danach rechtlich nicht zulässig. Vielmehr ist es der Bauaufsichtsbehörde auch ohne die von den Brandschutzdienststellen geforderte Ergänzung des Bauantrags ohne weiteres möglich, auf Grundlage der eingereichten Bauunterlagen zu entscheiden. Erachtet sie den Brandschutz als nicht ausreichend sichergestellt, kann sie die Baugenehmigung unter entsprechenden Auflagen erteilen oder den Bauantrag durch Verwaltungsakt ablehnen. In beiden Fällen ist dem Bauherren dann die Möglichkeit eröffnet, die Erforderlichkeit der geforderten brandschutztechnischen Anpassungen gerichtlich klären zu lassen.

3. Obwohl das „Bypass-Verfahren“ also auch unter der derzeitigen Fassung der NBauO rechtswidrig ist, stehen dem Bauherrn kaum Möglichkeiten zur Verfügung, sich gegen das Vorgehen der Bauaufsichtsbehörden zu wehren – vor allem, wenn diese „auf Zeit spielen“:
 - a) Weigert er sich, die Änderungswünsche der Brandschutzdienststellen in seinen Bauantrag einzuarbeiten und teilt ihm die Bauaufsichtsbehörde nach Ablauf der Frist des § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO mit, dass sein Bauantrag nunmehr als zurückgenommen gelte und nicht mehr beschieden werde, kann der Bauherr zwar im Wege der Untätigkeitsklage gegen die Bauaufsichtsbehörde vorgehen. Denn weil die Voraussetzungen für die Rücknahmefiktion des § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO richtigerweise nicht vorliegen und das Genehmigungsverfahren damit entgegen der Ansicht der Bauaufsichtsbehörde nicht beendet wurde, hat diese nach wie vor über den Bauantrag zu entscheiden.

Das Problem dabei ist allerdings, dass ein Verwaltungsgericht auf die Untätigkeitsklage des Bauherrn lediglich aussprechen wird, dass die Bauaufsichtsbehörde den Bauantrag zu bescheiden hat. Der Bauherr kann in einem solchen, typischerweise mehrere Jahre dauernden verwaltungsgerichtlichen Verfahren also lediglich erreichen, dass das Baugenehmigungsverfahren fortgeführt wird. Weder erhält er die

begehrte Baugenehmigung noch wird die Frage, ob die von der Brandschutzdienststelle geforderten Änderungen brandschutztechnisch erforderlich sind, gerichtlich geklärt.

Vertritt die Bauaufsichtsbehörde in dem nunmehr fortzuführenden Genehmigungsverfahren nach wie vor die Auffassung, dass brandschutztechnische Anpassungen erforderlich seien, wird sie die beantragte Baugenehmigung nunmehr nur unter Auflagen erteilen oder sogar ablehnen. Der Bauherr muss dann ein zweites Mal klagen. Die derzeitige Handhabung der Rücknahmefiktion nach § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO zwingt den Bauherren damit im schlimmsten Fall zu zwei langwierigen verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren und verzögert den Baubeginn damit über viele Jahre.

- b) Gibt der Bauherr den Forderungen der Brandschutzdienststellen dagegen unter dem Eindruck der ihm angedrohten Rücknahmefiktion nach und beantragt deren Änderungswünsche selbst, erhält er zwar die begehrte Baugenehmigung – dies aber nur mit den eigentlich unerwünschten Anpassungen, gegen die ihm nicht einmal ein Rechtsweg offensteht, weil er sie selbst beantragt hat. Mehr noch: Da weder die Bauaufsichtsbehörde (gemäß § 39 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG) noch die Brandschutzdienststelle (mangels sachlicher Zuständigkeit) zu einer Begründung der geforderten Anpassungen verpflichtet sind, erfährt der Bauherr oft nicht einmal, warum er seinen Bauantrag ändern sollte. Mit Blick auf die Akzeptanz des bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens ist das ein sehr misslicher Ausgang.

Aus Sicht des betroffenen Planers kommt hinzu, dass dieser sich gegenüber dem Bauherrn schadensersatzpflichtig machen kann, wenn er überzogene Anpassungswünsche der Brandschutzdienststellen in die Bauunterlagen übernimmt und für den Bauherrn beantragt. Das hat zuletzt der Bundesgerichtshof in einer Entscheidung bestätigt, nachdem zuvor in einem Urteil des Oberlandesgerichts Frankfurt am Main die Haftung eines Brandschutzplaners bejaht wurde.

In dem zugrundeliegenden Fall hatte der Planer die Forderung einer Brandschutzdienststelle nach einem zusätzlichen Löschteich unkritisch übernommen, obwohl ein solcher aus brandschutztechnischer Sicht überflüssig und damit unwirtschaftlich war [10], [11].

- c) Dem Bauherrn bzw. dessen Planer bleibt damit letztlich nur die Wahl zwischen Skylla und Charybdis: Entweder er „schluckt“ die von der Brandschutzdienststelle geforderten Änderungswünsche und beantragt die entsprechenden Anpassungen selbst – verzichtet damit aber auch auf jede Rechtsschutzmöglichkeit und jede Begründung der Änderungswünsche – oder er riskiert, dass die Bauaufsichtsbehörde seinen Bauantrag als unvollständig behandelt und die Rücknahmefiktion des § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO anwendet, was im schlimmsten Fall zu jahrelangen verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten führt und damit faktisch das Ende seines Bauvorhabens bedeutet.
4. Die besondere Problematik des „Bypass-Verfahrens“ zeigt sich darüber hinaus auch speziell bei An- und Umbauvorhaben, wenn die mit der Prüfung nach § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO beauftragte Brandschutzdienststelle Bedenken nicht nur hinsichtlich des geplanten An- oder Umbaus, sondern darüber hinaus auch hinsichtlich des *Bestandsgebäudes* anmeldet und solche Anpassungswünsche anschließend mithilfe der Rücknahmefiktion des § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO durch die Bauaufsichtsbehörde durchgesetzt werden. Ein solches Vorgehen der Brandschutzdienststelle ist zwar rechtlich äußerst fragwürdig. Denn wenn die Brandschutzdienststelle zur Prüfung nach § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO hinzugezogen wird, hat sie den abwehrenden Brandschutz grundsätzlich *nur hinsichtlich des antragsgegenständlichen An- oder Umbauvorhabens* zu prüfen, soweit dieses isoliert betrachtet werden kann, und auch nur in diesem Umfang Bedenken wegen der Personenrettung anzumelden [12], [13].

Ein Bauherr, der eine Genehmigung zum Umbau oder zur Erweiterung eines bereits genehmigten Bestandsgebäudes beantragt hat, muss dennoch befürchten, diese nur dann zu erhalten, wenn er entsprechenden brandschutztechnischen Anpassungen auch hinsichtlich des Bestandsgebäudes zustimmt. Das bereits bestehende Gebäude genießt im Rahmen der Baugenehmigung aber Bestandsschutz. Ein Anpassungsverlangen hinsichtlich des Bestandsgebäudes wäre daher eigentlich nur unter den Voraussetzungen des § 85 Abs. 2 NBauO und nur durch einen gesonderten Verwaltungsakt zulässig. Die Praxis des „Bypass-Verfahrens“ eröffnet den Bauaufsichtsbehörden aber faktisch die Möglichkeit, Anpassungswünschen am baulichen Bestand auch jenseits des § 85 Abs. 2 NBauO und ohne Verwaltungsakt durchzusetzen. Das entwertet in rechtswidriger Weise den baurechtlichen Bestandsschutz. Wie bereits dargelegt sind die Rechtsschutzmöglichkeiten des Bauherrn gleichwohl gering.

Im aus Sicht des Bauherrn schlimmsten Fall flankiert die Bauaufsichtsbehörde solche Anpassungsverlangen dann noch mit sofort vollziehbaren Nutzungsuntersagungen, die selbst bei Einhaltung aller Anforderungen des genehmigten Bestandes unter Bezug auf § 3 Abs. 1 NBauO mit der bloßen Behauptung von erheblichen Gefahren begründet werden [14].

Für Bauwillige entsteht so ein Klima der Angst, weil bei der Einreichung eines Antrags auf Erweiterung eines Bestandsgebäudes – etwa, um Wohnraum zu schaffen – stets die Gefahr besteht, zusätzliche Brandschutzmaßnahmen auch am baulichen Bestand vornehmen zu müssen. Ein Antragsteller, der zusätzlichen Wohnraum schaffen will, wird damit gegenüber seinem Nachbarn, der nichts tut und weiterhin Bestandsschutz genießt, schlechter gestellt. Bezahlbarer Wohnraum entsteht so nicht.

- III. Als problematisch erachten wir schließlich auch die Regelung des § 85 Abs. 3 NBauO, nach der erteilte Baugenehmigungen ohne Entschädigung widerrufen werden können. Auch diese Regelung ist bundesweit einmalig und entspricht insbesondere nicht der Musterbauordnung. Sie wirft darüber hinaus aber auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht Fragen auf. Denn die Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG vermittelt grundsätzlich einen Bestandsschutz für vormals genehmigte und legal errichtete Gebäude. Dass gemäß § 85 Abs. 3 NBauO nach bisherigem Recht erteilte Baugenehmigungen ohne Entschädigung widerrufen werden können, ist vor diesem Hintergrund bedenklich.
- IV. Die beschriebenen Probleme beruhen aus unserer Sicht im Wesentlichen auf einer in Teilen – aus Sicht der Bauherren und Planer – zu restriktiven Verwaltungspraxis. Abhilfe kann hier auf zweierlei Weise geschaffen werden: Erstens bedarf es klarstellender Hinweise des insofern zuständigen Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung gegenüber den Bauaufsichtsbehörden. Insofern wäre es sicherlich hilfreich, wenn der Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen seinen politischen Einfluss nutzen könnte, um auf entsprechende Klarstellungen durch das Ministerium hinzuwirken. Darüber hinaus sehen wir – zweitens – ein Bedürfnis für entsprechende Anpassungen der NBauO durch den Landesgesetzgeber. Ohne solche Maßnahmen bleibt zu befürchten, dass Bauherren und Planer auch künftig weiterhin an überhöhten brandschutztechnischen Anforderungen und Rücknahmefiktionen scheitern werden.

1. Aus unserer Sicht wären klarstellende Hinweise gegenüber den Bauaufsichtsbehörden hinsichtlich folgender Punkte wünschenswert, um diese zu einer Änderung ihrer derzeitigen Verwaltungspraxis zu bewegen:
 - a) Verwaltungsvorschriften können keine Zuständigkeit der Brandschutzdienststellen für die (abschließende) Prüfung des vorbeugenden Brandschutzes zu begründen. Die diesbezügliche Zuständigkeit liegt nach den Regelungen der NBauO vielmehr bei den Bauaufsichtsbehörden.
 - b) Die Vorschrift des § 33 Abs. 2 Satz 3 NBauO ermächtigt die Bauaufsichtsbehörden lediglich zum Vorbringen von Bedenken hinsichtlich der Sicherstellung des zweiten Rettungswegs durch Rettungsgeräte der Feuerwehr und nicht dazu, selbst planerisch tätig zu werden und die aus einer solchen Planung resultierenden Anpassungswünsche anschließend als vom Bauherrn zu erbringende Nachweise zu deklarieren.
 - c) § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO darf nicht dazu genutzt werden, *inhaltliche* Nachforderungen gegenüber dem Bauherrn unter Androhung der Rücknahmefiktion gegen dessen erklärten Willen durchzusetzen. Sofern die brandschutzrechtlichen Anforderungen aus Sicht der Bauaufsichtsbehörde durch die vorgelegten Bauunterlagen nicht erfüllt werden, führt das nicht zur Unvollständigkeit des Bauantrags, sondern lediglich dazu, dass dieser in der gestellten Form nicht genehmigungsfähig und daher entweder durch Verwaltungsakt abzulehnen ist oder nur unter Auflagen genehmigt werden kann.

- d) § 69 Abs. 2 Satz 3 NBauO darf ferner nicht dazu genutzt werden, den Bauherrn im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens für die Erweiterung eines Bestandsgebäudes zu Anpassungen auch hinsichtlich des nicht antragsgegenständlichen Bereichs aufzufordern. Vielmehr sind Anpassungsverlangen hinsichtlich genehmigter Bestandsgebäude nur unter den Voraussetzungen des § 85 Abs. 2 NBauO durch einen eigenständigen Verwaltungsakt zulässig.

2. Darüber hinaus halten wir verschiedene Anpassungen der NBauO für erforderlich. Entsprechende Vorschläge hatten wir in unserer Stellungnahme vom 19. Januar 2024 gemacht, auf die wir hier Bezug nehmen. Unsere Vorschläge lauten in Kurzform:

- a) *Streichung der Angabe einer Personenzahl in § 33 NBauO* – damit nachrangige Stellen unterhalb von Sonderbauten gar nicht erst beteiligt werden
- b) *Einführung einer Pflicht zur Weiterbildung der Bauämter* wie etwa in Nordrhein-Westfalen nach § 57 Abs. 2 BauO NRW, damit diese Fragen zum vorbeugenden Brandschutz zumindest im vereinfachten Verfahren ohne die Einbindung nachrangiger Stellen prüfen können
- c) *Einführung qualifizierter Brandschutzprüfingenieure* mit Blick auf Sonderbauten und besonders komplizierte Gebäude, die in 13 Bundesländern schon viel zur Entlastung von Baubehörden beigetragen haben

- d) *Ergänzung des § 69 Abs. 2 NBauO* um das Wort „formell“, so dass den Genehmigungsbehörden klar vorgegeben wird, dass es bei der Prüfung um die Vollständigkeit eines Bauantrags im vereinfachten Verfahren nur um die *formelle Prüfung* der Überschriften und keine materielle Prüfung der Brandschutzanforderungen geht

- e) *Anpassung des § 85 Abs. 3 NBauO* an die MBO und die Bauordnungen aller anderen Bundesländer

Vor allem aber brauchen wir eine Kultur des Dialoges, eine permanente Rückkopplung zwischen Planern und Legislative, zur Nachjustierung in Bereichen, für die Nachbesserungsbedarf besteht.

Das DivB steht ihrem Ausschuss sowohl für Vorladungen als auch zur Nachreichung weiterer Belege gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Axel Haas
Geschäftsführer
Deutsches Institut für
vorbeugenden Brandschutz e.V.



Ralf Abraham
Arbeitsgruppe Umbauordnung
Deutsches Institut für
vorbeugenden Brandschutz e.V.

Verteiler:

- Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen des niedersächsischen Landtages.
- Mitglieder des DivB
- AKNDS

Quellen:

- [1] DivB- Anhörung im Rahmen der Novellierung der NBauO, Stand 19.01.2024 *) – Anlage 1 liegt diesem Anschreiben bei.
- [2] Mythen des Brandschutzes „Argumente sind nicht zulässig“ FeuerTrutz-Magazin 03/2024 ***)
- [3] Mythen des Brandschutzes „Bauherren sind für die Löschwasserversorgung zuständig“ FeuerTrutz-Magazin 06/2022 ***)
- [4] Mythen des Brandschutzes „Brandschutzdienststellen entscheiden über Belange des vorbeugenden Brandschutzes“ FeuerTrutz-Magazin 02/2022 ***)
- [5] „Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes“, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Stuttgart, 2021 (Langfassung, 126 Seiten) ***)
- [6] Thüringer Bekanntmachung „Brandschutzanforderungen für bestehend Gebäude – Hinweis zur Rechtslage vom 1. April 2019 ThürStAnz Nr. 17/2019 S. 784 – 790 ***)
- [7] Benennung von 24 konkreten Fallbeispiele an das MU vom 17.01.2020 *)
- [8] Klarstellung des MU zu den „tatsächlichen Zuständigkeiten“, vom 24.02.2020 *) – Anlage 2 liegt diesem Anschreiben bei.
- [9] Auszug aus dem Vortrag auf der FeuerTrutz-Messe in Nürnberg 2023 vor mehr als 500 Fachleuten, Abraham ***)
- [10] OLG Frankfurt, Urteil vom 2. Juli 2008, Az.: 1 U 28/07, juris.
- [11] BGH setzt Maßstab: Unwirtschaftliche Brandschutzplanung führt zu Schadensersatz - Entscheidung vom 15.11.2012-ZU ***)
- [12] Mythos „Treppenträume verschwinden im Brandfall“ FeuerTrutz-Magazin 03/2022 ***)
- [13] Mythos des Brandschutzes „Rettungsraten sind zu garantieren“ FeuerTrutz-Magazin 05/2023 ***)
- [14] Mythen des Brandschutzes „Jede Nutzungsänderung erhöht das Risiko“ FeuerTrutz-Magazin 04/2022 ***)

Diese und weitere Quellen finden sich unter:

- *) <http://www.brandschutz-im-dialog.com/anfragen-an-die-politik/>
- **) <http://www.brandschutz-im-dialog.com/anfragen-an-die-bauministerkonferenz/>
- ***) <http://www.brandschutz-im-dialog.com/veroeffentlichungen/>

Anhang 1: Antwort von Herrn Minister Olaf Lies, vom 26.04.2023



Olaf Lies Niedersächsischer Minister
für Wirtschaft, Verkehr,
Bauen und Digitalisierung

Herrn
Ralf Abraham
Waldstraße 23
30163 Hannover

Hannover, 26. April 2023

Sehr geehrter Herr Abraham, *Lieber Herr Abraham,*

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 15.03.2023, mit dem Sie um Unterstützung für Ihr Anliegen bitten, Umbauten im Bestand unter brandschutzrechtlichen Gesichtspunkten zu erleichtern.

Ich stimme Ihnen zu, dass dem künftigen Umgang mit Bestandsbauten im Hinblick auf das Erreichen der Klimaziele große Bedeutung zukommt.

Sie haben Ihrem Schreiben einen offenen Brief vom 07.03.2023 an den Vorsitzenden der Fachkommission Bauaufsicht der Bauministerkonferenz angefügt, der im Namen des Deutschen Instituts für vorbeugenden Brandschutz e. V., der Architects For Future und des Bundes deutscher Architektinnen und Architekten verfasst wurde. Das Anliegen dieses offenen Briefes und die dort enthaltenen Forderungen decken sich zum Teil mit denen in Ihrem an mich gerichteten Schreiben vom 23.01.2023, auf dessen Beantwortung durch meine Fachabteilung Sie in Ihrem Schreiben vom 15.03.2023 Bezug genommen haben.

Ich gehe davon aus, dass Ihnen seitens der Bauministerkonferenz auf Ihren offenen Brief geantwortet wird.

Für die niedersächsische Situation unterstreiche ich noch einmal die Aussage meiner Fachabteilung, dass Ihr Vorbringen – und das gilt auch für die weiteren Forderungen des offenen Briefes – in die Überlegungen zu erforderlichen Rechtsänderungen und auch Vollzugsregelungen einbezogen wird.

Mit freundlichen Grüßen



Friedrichswall 1
30159 Hannover
Telefon 0511 120-5437/5439
Fax: 0511 120-5482
E-Mail: minister@mw.niedersachsen.de

Anhang 2: Gegenüberstellung des „Normalen Verfahrens“ und des „Bypass-Verfahrens“

