



Stadt Landsberg am Lech
Katharinenstraße 1
86886 Landsberg

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
19.0911-RSt
14.02.2007

Unser Zeichen
ID2-2202.30-14

Telefon / - Fax
089/2192-2647 / -2659

Bearbeiter
Herr Unruh

Zimmer
L 1.08

München
14.05.2007

E-Mail
Heinz.Unruh@stmi.bayern.de

Durchführung der Feuerbeschau (FBV)

- Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens
- Klärung der Ermessensausübung

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihre Anfrage vom 14. Februar 2007 zum Vollzug der Feuerbeschauverordnung (FBV). Wegen der verzögerten Beantwortung bitten wir um Nachsicht. Zu Ihrem Schreiben teilen wir Folgendes mit:

An das Staatsministerium des Innern werden verstärkt Beschwerden von Eltern von Schülern herangetragen, dass in bestimmten Schulen die Feuerbeschau in den letzten Jahrzehnten nicht durchgeführt worden sei **und** in den Schulen erhebliche Mängel bezüglich des Brandschutzes vorliegen. Wir haben deshalb die Regierungen gebeten, Überlegungen anzustellen, wie die Durchführung der Feuerbeschau gefördert werden kann und welche Maßnahmen insbesondere von den Feuerwehrführungskräften und den Gemeinden hierfür für zweckmäßig erachtet werden. Die Regierungen sind dieser Bitte nachgekommen.

Zu den nachfolgenden Ausführungen auf Ihre Einzelfragen dürfen wir darauf hinweisen, dass bereits die Regierung von Oberbayern Ihre entsprechenden Fragen korrekt beantwortet hat.

Frage 1:

Besteht eine Verpflichtung zur Durchführung der Feuerbeschau im Rahmen des § 3 Abs. 2 Satz 1 FBV, wenn keine konkreten Anhaltspunkte (z. B. externe Hinweise) für gefährliche Zustände vorliegen?

Der Feuerschutz ist gemäß Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 Abs. 1 GO Aufgabe der Gemeinden im eigenen Wirkungskreis; der Feuerschutz umfasst nicht nur den abwehrenden Brandschutz. Die Feuerbeschau ist ein Instrument - mit der FBV als Befugnisnorm -, mit der die Gemeinden den Feuerschutz im Gemeindegebiet in einem breit akzeptierten Rahmen halten und für vertretbare Einsatzbedingungen für die überwiegend ehrenamtlichen Feuerwehrdienstleistenden sorgen.

Vom Fehlen konkreter Anhaltspunkte für gefährliche Zustände kann keinesfalls auf die Entbehrlichkeit einer Feuerbeschau geschlossen werden. Nach § 2 FBV erstreckt sich die Feuerbeschau auf Gebäude und sonstige Anlagen und Gegenstände, bei denen Brände erhebliche Gefahren für Personen oder außergewöhnliche Sach- oder Umweltschäden zur Folge haben können **oder** bei denen konkrete Anhaltspunkte für gefährliche Zustände vorliegen.

Liegen konkrete Anhaltspunkte für gefährliche Zustände vor, ist die Gemeinde gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 FBV zur Durchführung der Feuerbeschau verpflichtet. Dass keine konkreten Anhaltspunkte für gefährliche Zustände vorliegen, ist somit gerade Voraussetzung dafür, dass eine Gemeinde überhaupt über die Durchführung der Feuerbeschau gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 FBV nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden kann. Die Gemeinden haben ihr Ermessen gemäß Art. 40 BayVwVfG entsprechend dem Zweck der Ermächtigungsnorm auszuüben und hierbei die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Der Zweck der Ermächtigung ist die Verhütung von Gefahren, die durch Brände für Leben, Gesundheit, Eigentum oder Besitz entstehen können (§ 1 FBV).

Entscheidend ist primär die Beurteilung des tatsächlichen Gefährdungspotentials, aus der sich die Notwendigkeit der Feuerbeschau ableiten lässt. Kriterien hierfür sind beispielsweise Alter, Größe, Beschaffenheit, Zustand und Zweck des Gebäu-

des, die Anzahl der Personen, die sich üblicherweise dort aufhalten, die Gegenstände, die darin gelagert werden, die Zuverlässigkeit des Eigentümers/Mieters und die Erfahrungen hinsichtlich der Feuersicherheit aus früheren Überprüfungen.

Wir empfehlen den Gemeinden, zumindest bei den bezüglich des Brandschutzes besonders wichtigen Gebäuden periodische Überprüfungen vorzunehmen und entsprechend der Ergebnisse dann weitere Überprüfungen zu terminieren. Im Einzelfall kann sich dabei dann ergeben, dass bei bestimmten Gebäuden eine weitere Überprüfung mittelfristig entbehrlich oder bei anderen auch sehr kurzfristig erforderlich ist.

Frage 2:

Wo hat das pflichtgemäße Ermessen konkret und praxisbezogen seine Grenzen, d. h. kann es im Rahmen des § 3 Abs. 2 Satz 1 FBV eine völlige Aufgabe (Nichtdurchführung) der Feuerbeschau oder im entgegengesetzten Fall eine „Ermessensreduzierung auf Null“ geben?

Die Frage der Ermessensausübung richtet sich im Bereich der FBV nach denselben Grundsätzen wie im sonstigen öffentlichen Recht.

Die Gemeinden haben stets ihrer Aufgabe des Feuerschutzes (Art. 83 Abs. 1 BV, Art. 57 GO) nachzukommen; schließlich gibt es keine „ideal feuersichere Gemeinde“, in der sich alle Bewohner, Gewerbetreibenden und sonstigen Personen ideal brandschutzgemäß verhalten.

Wenn sich im Gemeindegebiet Gegenstände befinden, die nach § 2 FBV der Feuerbeschau unterliegen, ist eine Nichtdurchführung der Feuerbeschau in dem Sinne, dass die Gemeinde von vornherein nur noch bei konkreten Anhaltspunkten für gefährliche Zustände tätig würde, unzulässig. Dies wäre mit dem Zweck der FBV nicht vereinbar (s.o.).

Selbstverständlich kann eine Gemeinde – sofern keine konkreten Anhaltspunkte für gefährliche Zustände vorliegen – im Rahmen ihrer Ermessensausübung nach § 3 Abs. 2 Satz 1 FBV zu dem Ergebnis kommen, dass eine Feuerbeschau für bestimmte Gebäude angesichts ihres Gefahrenpotenzials derzeit nicht erforderlich ist. Da sich das Gefährdungspotenzial ständig verändern kann, haben die Gemeinden für die der Feuerbeschau unterliegenden Gegenstände (§ 2 FBV) allerdings in regelmäßigen Abständen die Frage der Erforderlichkeit einer Feuerbe-

schau zu prüfen. Die Abstände richten sich nach der fachlichen Beurteilung des jeweiligen Gefährdungspotenzials.

Andererseits kann sich das Ermessen im konkreten Einzelfall je nach Gefährdungspotenzial bzw. mit zunehmendem Zeitablauf und damit einhergehenden Unsicherheiten bezüglich des aktuellen Sicherheitsstandards – auch bis hin zur Ermessensreduzierung auf Null - verdichten. Bei konkreten Anhaltspunkten ist die Durchführung der Feuerbeschau bereits nach der FBV verpflichtend.

Frage 3:

Ist, auch wenn keine konkreten Anhaltspunkte für gefährliche Zustände vorliegen, eine turnusgemäße Feuerbeschau erforderlich bzw. sinnvoll und wenn ja, in welchem Turnus oder in welchen Abständen bzw. in welcher zeitlichen Intensität ist die Feuerbeschau durchzuführen?

Wenn keine konkreten Anhaltspunkte für gefährliche Zustände vorliegen, hat die Gemeinde im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens nach § 3 Abs. 1 Satz 1 FBV zu entscheiden, ob und mit welchem zeitlichen Abstand eine (turnusgemäße) Feuerbeschau erforderlich ist (s.o.).

Dem Verzicht auf die verpflichtende periodische Feuerbeschau in der FBV von 1999 lag die Überlegung zugrunde, dass sich die Häufigkeit der Prüfung **primär** nach dem Gefahrenpotential vor Ort und nicht pauschal nach einem Zeitablauf richten muss. Die Feuerbeschau prüft und dokumentiert somit einen konkret vorhandenen Sicherheitsstandard und ein Gefahrenpotential, ergreift bei Bedarf Gegenmaßnahmen und leitet daraus auch Hinweise auf Zeitpunkt, Art und Umfang weiterer Überprüfungen ab.

Daraus ergibt sich dann regelmäßig eine turnusgemäße Feuerbeschau, allerdings mit individuellen Fristen, insbesondere in Sonderbauten, z. B. in Schulen und Kindergärten z.B. jährlich, in Versammlungsstätten nach Gefahrenpotential, in Diskotheken bezüglich des Nichtversperrens der Ausgänge ggf. auch häufiger.

Frage 4:

Kann die zeitliche Intensität der Durchführung an der Art der Gebäude bzw. der Nutzer oder an dem Grad der Gefahren für Personen, Sachen oder die Umwelt, die im Brandfall vom Gebäude ausgehen, festgemacht werden? Gibt es hierzu Durchführungshinweise oder für die Praxis empfohlene Regeln? Gibt es hierfür bereits einschlägige Rechtsprechung?

Wie bereits ausgeführt, ist der Grundgedanke der FBV von 1999, dass die Gefahren für Personen, Sachen oder die Umwelt im Brandfall sowie ggf. weitere Gesichtspunkte des abwehrenden Brandschutzes **das entscheidende Kriterium** für die Häufigkeit, die Intensität und die Einzelgegenstände sind, mit denen sich die Feuerbeschau beschäftigt (z. B. Freihaltung von Feuerwehrezufahrten). Die von Ihnen genannten Gesichtspunkte sind für den einzuplanenden Zeitaufwand sicherlich relevant.

Für die Handhabung solcher Überprüfungen gibt es von unserem Haus bisher keine Durchführungshinweise oder für die Praxis empfohlene Regeln sowie unserer Kenntnis nach auch keine einschlägige Rechtsprechung. Dies liegt an der Schwierigkeit, hier allgemein gültige Regeln aufzustellen. Es bleibt somit der fachlichen Kompetenz eines Feuerbeschauers (ggf. mit Unterstützung von Sachverständigen) überlassen, zu beurteilen, ob ein bestimmter Zustand (noch) hingenommen werden kann oder ob Maßnahmen und Anordnungen der Gemeinde erforderlich sind oder ob ggf. auch eine bauaufsichtliche Problematik (z.B. schleichende Nutzungsänderung) vorliegen könnte, die die Information der Bauaufsichtsbehörde erforderlich macht.

Frage 5:

Welche Möglichkeiten sind für Gemeinden angemessen bzw. geboten um zu erfahren, dass im Fall eines Brandes in einem Gebäude ein Brand erhebliche Gefahren für Personen oder außergewöhnliche Sach- und Umweltschäden zur Folge haben kann, wenn dafür keine Hinweise von außen vorliegen?

Die FBV geht davon aus, dass die Gemeinden ggf. zusammen mit ihrer Feuerwehr von jedem Gebäude im Gemeindegebiet gewisse Informationen haben (z.B. Größe und Zweck des Gebäudes oder die ungefähre Anzahl der Personen, die sich dort üblicherweise aufhalten). Zudem dürfte bekannt sein, wann das Gebäu-

de ungefähr errichtet wurde, in welchem Zustand es sich befindet und wer Eigentümer/Betreiber ist. Es kann somit **nicht** davon ausgegangen werden, dass den Gemeinden das Gefahrenpotential in den Gebäuden völlig unbekannt ist. Zudem war die Feuerbeschau auch **vor** der aktuellen Fassung der FBV von 1999 eine gemeindliche Verpflichtung, so dass die Gemeinden vom Gefahrenpotential im Gemeindegebiet Kenntnis haben müssten.

Soweit hierbei Unsicherheiten bestehen, können diese jederzeit durch Nachfragen z.B. beim Landratsamt oder durch die Durchführung einer Feuerbeschau beseitigt werden. Dies gilt insbesondere für Sonderbauten, wobei bei diesen nicht zwangsläufig ein höheres Gefahrenpotential vorliegen muss, jedoch vorliegen kann (z.B. Alten- und Pflegeheime). Dem Feuerbeschauer ist somit schon vor einer Überprüfung eine gewisse Beurteilung des Gefahrenpotential möglich, das jedoch durch die Durchführung der Feuerbeschau ggf. bestätigt oder korrigiert werden muss.

Frage 6:

Mit welchem Personal ist die Feuerbeschau durchzuführen und wie muss dieses ausgebildet sein bzw. welche Qualifikation muss das Personal haben?

Die Schwierigkeiten der Gemeinden mit der Bereitstellung und der Ausbildung des Personals für die Feuerbeschau vor 1999 haben die aktuelle Fassung der FBV wesentlich geprägt. Die Gemeinden können die Feuerbeschau mit gemeindeeigenem Personal durchführen oder auch zusammen mit anderen Gemeinden Feuerbeschauer vorhalten und aus- und fortbilden. Sie können sich aber auch Dritter mit der entsprechenden Sachkenntnis bedienen (externe Sachverständige). Zusätzlich besteht die Möglichkeit, zur Durchführung der Feuerbeschau Vertreter der örtlichen Feuerwehr oder den zuständigen Bezirkskaminkehrermeister hinzuzuziehen. Dadurch ist es jeder Gemeinde möglich, die Feuerbeschau durchzuführen oder durchführen zu lassen.

Die wesentliche Qualifikation der Feuerbeschauer ist ihre **Urteilsfähigkeit** bezüglich der Brandgefahren und der Gefahren im Brandfall. Es ist naheliegend, dass für Standardfragen der Feuerbeschau Vertreter der örtlichen Feuerwehr hinzugezogen werden und bei Spezialfragen ggf. auf einschlägig tätige Sachverständige zurückgegriffen wird (z. B. zur Überprüfung von sicherheitstechnischen Einrich-

tungen, wenn keine aktuellen Nachweise zur Überprüfung von Sonderbauten nach der Sicherheitsanlagen-Prüfverordnung vorliegen und Hinweise auf Mängel in den Anlagen vorhanden sind).

Ein entscheidender Punkt der Qualifikation ist zudem die Erfahrung der Feuerbeschauer und auch ihre Kenntnisse des Bauordnungsrechts (das z.T. auch Betriebsvorschriften enthält), um einerseits die Zuständigkeitsgrenzen der gemeindlichen Feuerbeschau (primär verhaltensbezogener Brandschutz) im Gegensatz zur Zuständigkeit der Bauaufsicht (Einhaltung bauaufsichtlicher Vorschriften) **sicher** zu erkennen und zu beachten, andererseits aber auch im Rahmen der Feuerbeschau erkannte Mängel bezüglich bauordnungsrechtlicher Vorschriften den Bauaufsichtsbehörden mitzuteilen.

Frage 7:

Haften die Mitglieder des Feuerbeschaugremiums persönlich, wenn sie bei der Feuerbeschau einen Missstand übersehen, der im Fall eines Brandes für den Schaden ursächlich bzw. mit ursächlich war oder sich auf die Schadenshöhe negativ auswirkte?

Für die Feuerbeschau gelten keine anderen Haftungsregeln als im übrigen kommunalen oder staatlichen Bereich. Wird die Feuerbeschau durch gemeindeeigenes Personal ggf. unter Hinzuziehung von Vertretern der örtlichen Feuerwehr durchgeführt, haftet bei einer Amtspflichtverletzung gemäß Art. 839 BGB i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG im Außenverhältnis allein die Gemeinde. Ein Rückgriff auf den einzelnen Feuerbeschauer kommt nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit in Betracht. Falls sich die Gemeinde sachkundiger Dritter zur Durchführung der Feuerbeschau bedient, besteht ein Haftungsrisiko auch unterhalb dieser Schwelle. Primär bleibt jedoch der Eigentümer/Betreiber eines Gebäudes für dieses verantwortlich. Ob es einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Übersehen bestimmter Mängel durch einen Feuerbeschauer und der Brandentstehung bzw. der Schadenshöhe gibt, werden im Einzelfall ggf. die Zivilgerichte entscheiden.

Frage 8:

Besteht nach der FBV auch für einfache Gebäude, die keine Sonderbauten nach Art. 2 Abs. 4 BayBO sind, eine Pflicht zur Durchführung der Feuerbeschau, wenn keine konkreten Anhaltspunkte auf erhebliche Gefahren hinweisen?

Wir verweisen hierzu auf die Antwort zu den Fragen 1 und 2. Die FBV beschränkt sich in § 2 nicht auf Sonderbauten, sondern greift diese nur besonders heraus („insbesondere“). Die Gemeinden müssen sich daher auch bei sämtlichen Gegenständen, die der Feuerbeschau unterliegen (diese können z. B. auch nur knapp unter der Sonderbaugrenze liegen), mit der Frage beschäftigen, ob hinreichende Kenntnisse zum Gefahrenpotential und dem derzeitigen Sicherheitsstand vorliegen oder ob ggf. eine Feuerbeschau erforderlich ist, allein schon um weitere Informationen zu gewinnen.

Frage 9:

In welchen Abständen ist ggf. für solche einfachen Gebäude eine Feuerbeschau erforderlich?

Wir verweisen hierzu auf die Antwort zu Frage 3. Die Masse der einfachen Gebäude sind Wohngebäude. Auch für diese gilt, dass sich die Feuerbeschau nach den konkreten Verhältnissen und dem konkreten Gefahrenpotential richten muss. So sind z. B. Wohngebäude mit ständig verparkten Feuerwehrezufahrten, umfassender Lagerung von Gerümpel in Kellern und Dachböden und Vermüllung von Treppenträumen vorstellbar. Dies rechtfertigt eine häufigere Durchführung der Feuerbeschau. Andererseits sind neu errichtete Wohnhäuser vorstellbar, bei denen bereits bei einmaligem Besuch soweit Klarheit herrscht, dass eine weitere Überprüfung erst nach einem längeren Zeitraum erfolgen muss.

Gerade diese individuelle Beurteilung der Gefahren und die Reaktion darauf, ist der gedankliche Kern der FBV von 1999; sie löst die FBV mit festen Fristen von 1981 ab, nach der die Feuerbeschau zwar umfassende Prüfungen durchzuführen hatte, häufig aber dort nicht tätig geworden ist, wo ein Gefahrenschwerpunkt vorlag. Generelle Aussagen verbieten sich daher.

Frage 10:

Besteht eine Haftung der Gemeinde, wenn sie für Gebäude außerhalb von Sonderbauten keine Feuerbeschau durchführt, wenn keine konkreten Anhaltspunkte für erhebliche Gefahren vorliegen?

Es besteht zumindest ein Haftungsrisiko für Gemeinden, die ihre Aufgaben im Rahmen der FBV nicht ordnungsgemäß wahrnehmen. Es dürfte kaum vermeidbar sein, dass die Geschädigten oder interessierte Dritte bei erkennbaren Missständen auch die Frage nach der Haftung der Gemeinde aufgreifen. Abstrakte Aussagen zum Ausgang rechtlicher/gerichtlicher Auseinandersetzungen zwischen Geschädigten und Gemeinden sind nicht möglich.

Frage 11:

Können die Kosten aus der Durchführung der Feuerbeschau in einer Satzung und wenn ja, aufgrund welcher Ermächtigungsgrundlage, auf die in § 6 Abs. 3 FBV genannten Personen umgelegt werden; und zwar auch für routinemäßige Feuerbeschauen in Gebäuden, die keine Sonderbauten sind und für (die) keine konkreten Anhaltspunkte auf erhebliche Gefahren hinweisen?

Die Gemeinde kann die ihr in § 8 FBV zugewiesene Kostentragungspflicht bei Vorliegen erheblicher Mängel auf den betroffenen Bürger umlegen, wenn eine kommunale Kostensatzung dies zulässt (Art. 20 KG; vgl. Urteil des VG München vom 12.02.2007). Die in diesem Fall für die Feuerbeschau zu entrichtenden Kosten (Gebühren und Auslagen) sind vom Kostenschuldner nach Art. 2 KG zu erheben; das ist derjenige, der die Feuerbeschau veranlasst bzw. in dessen Interesse die Feuerbeschau vorgenommen wird (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KG).

Andererseits ist die Aufrechterhaltung der Feuersicherheit eine gemeindliche Pflichtaufgabe. Die Kosten für Überprüfungen in diesem Zusammenhang sollten deshalb u. E. nicht individuell gegenüber den Eigentümern oder Nutzern von Gebäuden oder Anlagen erhoben werden, wenn keine oder nur geringfügige Mängel festgestellt werden. Auf Art. 20 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 KG wird in diesem Zusammenhang hingewiesen. Kosten für Amtshandlungen, die überwiegend in öffentlichem Interesse vorgenommen werden, sind dem Veranlasser demnach nur aufzuerlegen, soweit dies der Billigkeit nicht widerspricht. Im Übrigen nehmen wir Bezug auf die Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern

zur Erhebung von Verwaltungskosten für Amtshandlungen im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden und Gemeindeverbände vom 20.01.1999 in der Fassung vom 21.01.2002, insbesondere auf das dort anliegende Kommunale Kostenverzeichnis (KommKvz), das in Tarifgruppe 12 auch Amtshandlungen bei der Feuerbeschau enthält.

Frage 12:

Besteht eine Berichtspflicht seitens der Gemeinden gegenüber den Kreisverwaltungen, den Bezirksregierungen oder dem Bayer. Staatsministerium des Innern über die Durchführung der Feuerbeschau?

Eine automatische Berichtspflicht gegenüber Kreisverwaltungen, Regierungen oder dem Bayer. Staatsministerium des Innern besteht **nicht**. Die Rechtsaufsichtsbehörden sind jedoch befugt, sich über alle Angelegenheiten der Gemeinden zu unterrichten (Art. 111 GO). Die erbetenen Informationen sind die Grundlage, um die Gemeinden bei der Durchführung ihrer Pflichtaufgaben bestmöglich zu unterstützen und zu beraten.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit haben wir uns erlaubt, unser Antwortschreiben

- den Regierungen,
- dem Bayer. Gemeindetag in Hinblick auf den bisherigen Schriftverkehr,
- dem Bayer. Städtetag in Hinblick auf die Durchführung der Feuerbeschau in den größeren Städten durch die Berufsfeuerwehren und
- der Berufsfeuerwehr München in Hinblick auf Ausbildungslehrgänge für Feuerbeschauer

in Kopie zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Dipl.-Ing. Dolle
Ministerialrat